The American Political Process 〈Fifth Edition〉

美國政府與政治〈第五版〉

Alan Grant—著

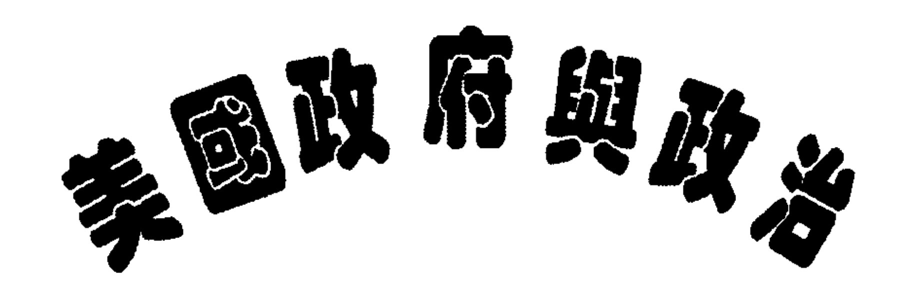
劉世忠—編譯



各國政府與政治系列



五南圖書出版公司 印行



美國政府與政治

劉世忠　編譯

淡江大學美國研究所碩士
美國哥倫比亞大學政治學碩士

五南圖書出版公司　印行

美國政府與政治

The American Political Process(5th edition)

原 著 者／ALAN GRANT

編 譯 者／劉世忠

責任編輯／陳佩玉

校 對 者／陳慧敏

封面設計／不倒翁視覺創意工作室

出 版 者／五南圖書出版有限公司

地　　址：台北市和平東路二段339號4樓

電　　話：7055066（代表號）

傳　　真：7066100

劃　　撥：0106895-3

局版台業字第0598號

發 行 人／楊 榮 川

排　　版／五南電腦排版有限公司

製　　版／欣緯彩色製版有限公司

印　　刷／容大印刷事業有限公司

裝　　訂／華台裝訂行

中華民國 85 年 6 月初版一刷

ISBN 957-11-1182-1

基本定價　7.6　元

（如有缺頁或倒裝，本公司負責換新）



The American Political Process

Fifth Edition

ALAN GRANT
Senior Lecturer in Politics at Oxford Brokes University



USA

五版序言

距這本《美國政府與政治》初版已幾近十五年。彼時正是吉米・卡特於後水門時期主掌白宮，聲言重修府會關係之際。而一九八〇年隆納・雷根的勝利不僅開啟了共和黨於往後十二年主掌行政部門的大門， 更主導了國內外政策的走向。「分裂的政黨控制」(*divided party control*) 情形以及八〇年代末期、九〇年代初期聯邦預算赤字高漲更加深了所謂「預算政治」(*budgetery politics*) 的興起。此次新版的完成正逢另一位出身南方的州長入主橢圓辦公室。比爾・柯林頓打著「新民主黨」的旗幟漂亮地贏得選舉並準備打破華盛頓既存的僵局，而現在他正面臨著治理美國的嚴厲現實考驗。

這次第五版的《美國政府與政治》除了保留原著的架構之外，更因應最新的發展而吸納了許多重要的修正，包括一九九二年總統大選與柯林頓政府施政的頭一年。照例我要感謝我在美國的朋友鼎力相助，同時我也要向促成這次新版完成的達特茅斯出版社致謝。

艾倫・格蘭特

(ALAN GRANT)

一九九三年九月

U.S.A

譯者序

「美國政治」此一領域之所以能夠成為美國政治學研究的主流之一固然是緣自於美國位居政治科學發展重鎮此一歷史性地位，惟美國民主的真諦更經由年代的轉換而愈發突顯其經典性意涵。對即將完成民主化過程的台灣而言，美國民主的發展經驗自然有其值得學習之價值。艾倫·格蘭特所著《美國政府與政治》便是由制度面與社會面切入，為任何有志於鑽研美國政治運作過程的研究者提供了正確與完整的入門途徑。

譯者試圖以深入淺出、簡單明瞭的語句進行本書的翻譯工作，其目的在於使本書徹底中文化、概念化，盼有助於讀者的了解與掌握。

翻譯的工作除必須具備嫻熟的語文造詣和翻譯技巧之外，極度的耐心與定力更不可或缺的要素。感謝愛妻秀芳為我提供此股動力。當然，求學過程中的恩師，更是傳授我專業知識的最大功勞者，他們是淡江美國研究所的陳一新教授、陳明教授、崔馬吉教授和李本京教授以及哥倫比亞大學的 *Ester Fuchs*, *Charles Cameron*, *Robert Shopiro* 等教授。

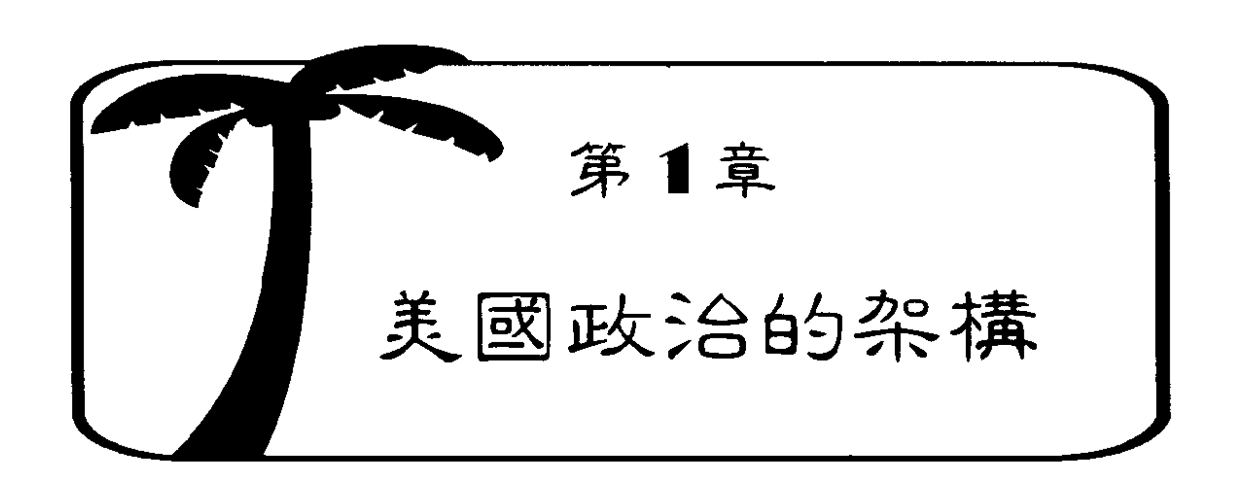
譯者才疏學淺，所學有限，誤漏之處在所難免，尚祈師長先進不吝指正。

劉世忠　謹識

一九九五年於紐約

U.S.A.

目錄



對於「政治」這個名詞的定義有許多種，但一般人大都同意它是涉及治理社會的一種活動。大衛・伊士頓（David Easton）深信政治「係試圖影響社會生活和公共政策導向的活動」❶。他更強調，政治不僅只是權力的爭奪，同時還牽涉到一個社會的目標與走向。美國通常被描述爲「自由民主」（liberal democracy）的國家，在這樣的社會裏，當言論與結社的自由受到鼓舞時，將會有更多公開與積極的政治活動運作，這與專制社會中壓抑群衆表達不同政策的現象呈現明顯的對比。作爲一個多元的社會，美國擁有成千成萬追求本身利益及目標的派系，是以研究美國政治可被視爲檢視各團體相互競爭以影響政府各機制並促使政策的產出能反映他們偏好與目標的持續過程。

美國人民

任何對於美國政治的探索都必須以美國人民作爲個人以及團體與政府政策的相互影響爲考量的出發點。現今兩億五千三百萬的人口已

使美國成爲世界大國之一。在一八〇〇年美國僅有五百萬人口，但兩個世紀來的擴增已超過二十世紀人口成長數的三倍（參見表 1.1 ）。

表 1.1　美國人口的成長 (1790-1990)

1790	3,929,214
1810	7,239,881
1830	12,860,692
1850	23,191,876
1870	38,558,371
1900	75,994,575
1920	105,710,620
1940	131,669,275
1960	179,323,175
1980	226,504,825
1990	250,000,000

資料來源： J. MacGregor Bums, J. W. Peltason and T. E. Cronin, Govermnent by the People 8th Edition (Prentice-Hall. 1987), p.12.

移民是解釋美國人口快速成長的主要因素。約翰・甘乃迪 (John F. Kennedy) 曾說美國是「一個移民的國度」，除了本土的美國印地安人外，美國人民都是移民的後代。一九二〇年搭乘五月花號來到美國的拓荒者多爲來自歐洲的宗教流亡者，而早期殖民者也多具備清教徒背景與自由主義、反抗權威的傳統。所謂的「白種盎格魯撒克遜清教徒 (White Angin-Saxon Protestants)」現在在數量上儘管是少

數，但就權力地位而言，在美國社會仍具舉足輕重的份量。美國的異質性與種族團體的分歧即源自於十九世紀的移民開放政策。從一八一五年到一九一四年有將近三千萬新移民者來到這個國家；在十九世紀的前半期，大部份移民多由英國、愛爾蘭和德國航行而來，但到了一九〇〇年，超過三分之一來自南歐及東歐。

當許多貧窮又操著不同口音的移民到達東岸的港口時，恐懼和敵視的情緒不斷被挑起，特別是第一次世界大戰結束後限制入境的規定開始生效。一九二〇年代，各國籍的移民配額都是固定的，但批評者認為這些規定獨厚北歐移民，並於一九七六和一九八〇年修訂。其中規定每年總移民數限定為二十七萬人，任何單一國家不得超過兩萬人。優惠代遇僅限於美國居民的家人。此項改革最主要的影響是北歐移民潮減少，亞洲移民數量則增多（參見表 1.2 及 1.3 ）。國會復於一九九〇年通過了一項主要移民法規，其中增加了簽證的總額，允許更多的歐洲移民遷入，同時給予具特殊技能者優先考慮。一九八〇年，難民法建立了接納來自古巴、越南和海地難民入境的程序，結果造成超過七十五萬名難民入境美國，此數目在往後數年更曾加倍出現。同時美國境內更產生數以萬計的非法移民，而絕大部份是來自邊境外的墨西哥。經過數年的激辯，國會終於在一九八六年通過了「移民改革及控制法」。其中規定加強邊境巡邏員警的人數，給予於一九八二年一月之前入境的非法移民特赦和永久居留權，懲處知法犯法的非法移民僱主，以及有限度地准許墨西哥工人入境作短暫性的工作。總之，由於這些合法或非法的移民，現今美國人口中約有十分之一為外國出生者。

表 1.2 美國的移民人數 (1820-1990)

	1820-1978	1961-1970	1971-1980	1981-1989	1990
(以千計)	總數	總數	總數	總數	總數
總數	48,664	3,321.7	4,493.3	5,801.6	1,536.5
歐洲	36.203	1,123.4	801.3	593.2	112.4
亞洲	2,855	427.8	1,633.8	2,478.8	338.6
美洲	9,051	1,716.4	1,929.4	2,537.5	1,043.4
非洲	131	29.0	91.5	156.4	35.9
紐西蘭	120	19.6	19.6	12.1	1.8
其他	307	5.7	17.7	23.5	4.5

資料來源：一九九二年美國統計摘要，頁 11。

表 1.3 1975 年移民法前後的移民來源

1965 (以千計)		1990	
1. 加拿大	38.3	1. 墨西哥	679.1
2. 墨西哥	37.9	2. 薩爾瓦多	80.2
3. 英國	27.3	3. 菲律賓	63.8
4. 西德	24.0	4. 越南	48.2
5. 古巴	19.7	5. 多明尼加	42.2
6. 哥倫比亞	10.8	6. 瓜地馬拉	32.3
7. 義大利	10.8	7. 韓國	32.3
8. 多明尼加	9.5	8. 中國	31.8
9. 波蘭	8.4	9. 印度	30.7
10. 阿根廷	6.1	10. 前蘇聯	25.5

資料來源： John P. Carney, Natin of Change (Canfield Press, 1975) ,p. 10 and Statistical Abstract of the Vnited States, 1992,p.11.

絕大多數移民來到美國的主要動機無非是企盼尋求較其在祖國更好的生活水準。特別是對於生活在階級分明、個人生活水準停滯不前的歐洲人民而言，口耳相傳之下的美國無疑是提供他們機會的最大誘因。他們之中有些人寧願冒著搭乘廉價蒸汽船的危險，也甘願脫離東歐的專制政府統治而尋求政治或宗教自由。

這些移民習慣居住在東岸城市一些自制的社區內，並且大多保留舊有的語言、服裝及習俗。經過世代交替後，這些族群逐漸融入美國社會，但卻能產生他們自己的政治領袖並保有自己的種族色彩。儘管緊張甚至暴力衝突時有所聞，令人覺得不可思議的是如此眾多具備不同的背景的移民卻未曾帶來更多的社會與政治不安。無怪忽美國能被稱作是「民族的大融爐」。

佔百分之十二美國人口的黑人階級是較難融入美國社會的族群。美國早期奴隸制度的遺產和隨後阻隔黑人參政的行為，使得種族隔離的現象早已不足為奇。然而到了一九八〇代美國黑人的地位日趨重要，黑人服公職的數量亦日增。相較於一九七〇年僅有一千四百七十九名黑人公職人員、一九八〇年有四千九百六十三名、一九八四年有六仟零五十六名，到了一九九一年已擴增到七千四百四十五名❷。其中增加最多的是一九六〇年之後的南方，因為直到六〇年代，種族隔離政策在南方仍是公開而普遍的。最能代表這項改變的是於一九八九年十一月維吉尼亞州的州長選舉，一位黑人奴隸的後代道格拉斯・瓦德 (Douglas Wilder) 成為美國史上第一位民選的黑人州長。 而在一九九二年改選的第一百零三屆國會中亦有三十八位黑人當選成為聯邦眾議員，更值得一提的是卡羅・摩斯里・布朗 (Carol Moseley Braun) 更成為自一九七八年以來第一位黑人參議員， 也是第一位黑人女性參議員（參見表 1.4 ）。最富戲劇性的轉變當屬黑人當選市長的數目由一

九七二年的八十六位到現在已超過三百位。其中幾個主要的大城市如華盛頓特區、費城、洛杉磯、底特律、亞特蘭大及巴爾的摩都曾有過黑人市長。一九八九年紐約市市長選舉中，大衛・丁肯士 (David Dinkins) 於民主黨黨內初選擊敗已連任三次的市長艾德・科克 (Ed Koch) 並繼而成爲紐約市第一任黑人市長， 即被視爲黑人參政的里程碑。甚至如西雅圖和新罕芬等黑人人口相對稀少的城市同樣能由黑人候選人當選市長就更教人稱道了。自從一九六五年「投票權利法案」賦予聯邦政府監督任何運用歧視性手段以限制選民登記投票的地區後，數以百萬的黑人得以享有投票權。尤有甚者，一九八四年和一九八八年的總統初選中，黑人牧師傑西・傑克森 (Jesse Jackson) 鼓舞更多黑人參與政治，更將此運動提昇至頂點。

表 1.4 聯邦國會中的黑人議員

會期	參議院	衆議院
80(1947-49)	0	2
85(1957-59)	0	4
90(1967-69)	1	5
95(1977-79)	1	16
100(1987-89)	0	22
101(1989-91)	0	24
102(1991-93)	0	25
103(1993-95)	1	38

註　解：不包含哥倫比亞特區的代表

資料來源：Congressional Quarterly Guide to Congress, 4th Edition, 1991, p.70 3, updeted to include 103rd Congress.

黑人政治權利的增加與過去十年來黑人經理人才、黑人職業專門技術人才以百分之五十二的比率成長等現象必須受制於一個事實，亦即黑人與白人中等收入的差距較之七〇年代末期更加擴大，主要係歸因於黑人尚未自八〇年代末期的蕭條中復甦過來。在八〇年代末期，約有三分之一黑人家庭擁有中等階級至少三萬二仟元的收入，同時期卻有百分之七十的白人家庭達到此等標準❸。而這些約佔全黑人人口四分之一的較爲成功的黑人家庭大多住在城市的郊區，與那些日益增加的，身處毒害、暴力、非法以及愛滋病陰影圍繞的城市中心的所謂下等階級黑人呈現了強烈的對比。如此的矛盾於一九九二年夏天洛杉磯暴動中白人警察被控攻擊黑人朗尼・金恩（Rodney King）一案再次顯現。

美國境內快速激增的少數族群是西語系人口（主要係智利人或墨裔美籍人、古巴人、波多黎各人和多明尼加人）。美國約有兩千二百萬西語系人口，而黑人則佔三千萬。合格的移民中約有百分之四十二係西語系移民而且平均年齡爲二十三歲。是以論者認爲到公元二千年，西語系人口將佔達到三千五百到四千萬或佔美國總人口的百分之十一到十二。「投票權利法案」亦使西語系人口獲益非淺， 因爲它禁止識字測驗（literacy tests），同時亦要求各州於投票時提供除英語之外的語言輔助。在一九九三年有四千零四位西語系公民獲選公職❹，另有十九位候選人得以成爲第一百零三屆聯邦國會議員。西語系人口的領導人視日益增多的選民參與爲未來的主要工作。

得利於聯邦法院對「投票權利法案」的解釋，促使十三個州重新劃分國會選區地圖以提供少數族群最大機會推選代表其種族背景的候選人，黑人和西語系族群才得以獲得實質的聯邦衆院代表。

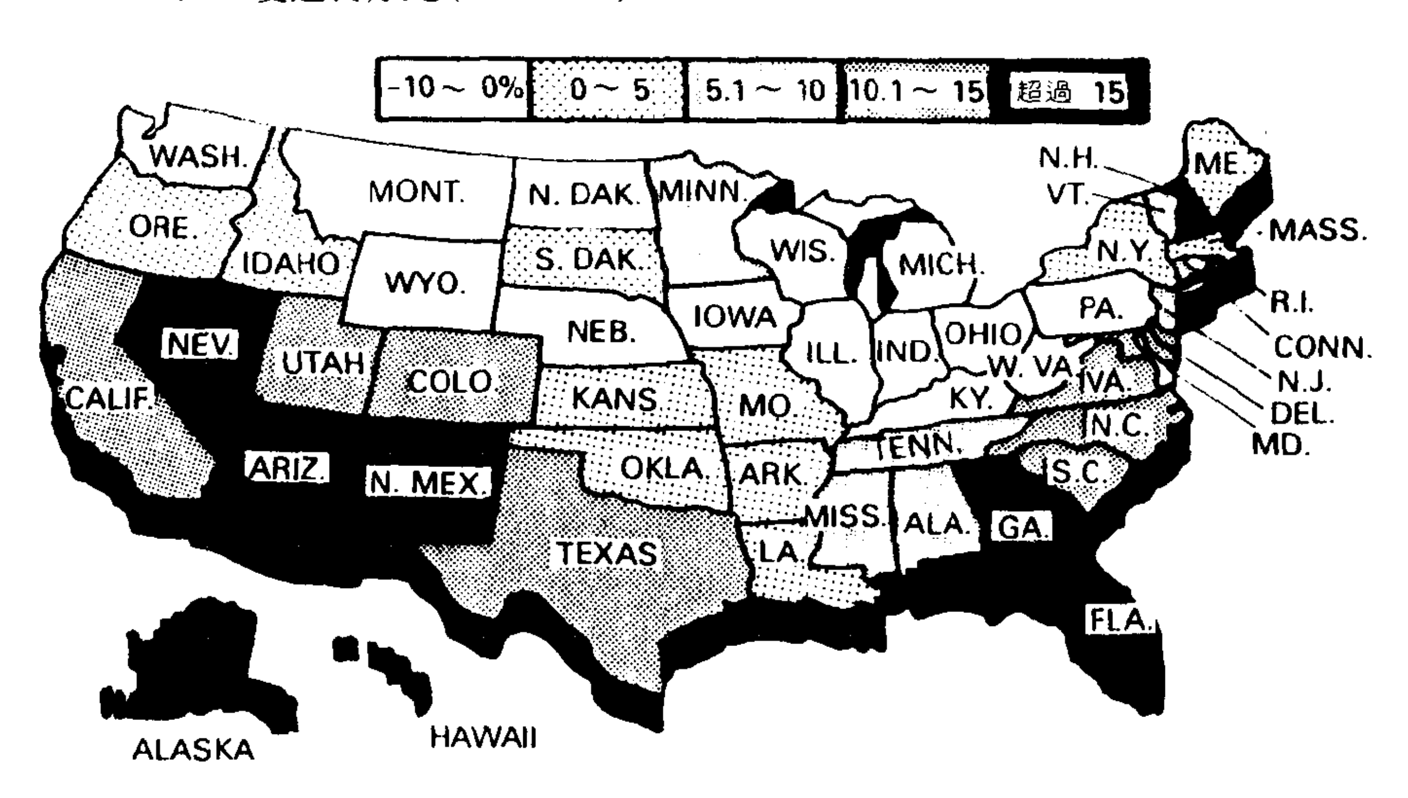
變動的社會

不論就地理上或社會上而言，美國始終是一個變動的社會。這兩個層面的變動性與拓荒者飄洋過海爲求生活水準改善與建立美好未來的信念息息相關。大約有百分之十八的美國人每年會搬一次家，據估計有超過四分之一的美國人居住在非其出生的州。

就區域性而言，主要的遷移趨勢是向西。美國精神的傳奇即是果決的拓荒冒險者的西部開拓史，而他們向中西部和西岸艱苦舖陳出的路徑，也爲日後成千上萬企求希望與機會的後世所分享。美國西部（特別是加利福尼亞州、奧勒崗州、華盛頓州及亞利桑那州）人口在二十世紀前半葉以百分之五百的的比例激增，而同時期的新英格蘭區爲百分之六十七。在一九八〇年與一九八五年間，位處南方與西方「太陽帶」各州創造了超過百分之九十的總人口數成長。同時期美國全國人口成長率爲百分之五點四，但在幾個州卻有高額的成長如阿拉斯加州（29.7%）、亞利桑那州（17.2%）、 內華達州（16.9%）、佛羅里達州（16.6%）、德州（15%）、猶他州（12.6%）以及科羅拉多州（11.8%）。而在密西根州、俄亥俄州、愛德華州、賓夕法尼亞州、西維吉尼亞州及哥倫比亞特區則呈現人口的減少。 如同圖 1-1 所顯示，這個趨勢將至少再持續十年。尤有甚者，隨著人口分佈的變遷，政治權力將由長久以來屬於新政自由主義重鎮的東北部各大城市移轉到較爲保守的南方和西部。一九八〇年所作的人口普查反映出爲因應地理區的變更連帶引發衆議院席次的重分配，同時更導致東北部代表喪失九席，中西部代表亦喪失八席，相反地，南部代表則增加八席，西部代表則加九席（含佛羅里達的四席與德州的額外三席）。而一九九〇年人口普查之後亦反映了類似議重分配的結果。例如加州人口的成長已超過三千

圖 1-1 美國人口成長變遷（1992-2000）

人口變遷百分比（1990-2000）



萬，因此其衆議員數額亦由四十五位增加到五十二位，大約佔所有衆議員人數的百分之十二。

另外一項重大的人口流動趨勢是黑人爲了追求更好的工作與種族平等對待，而由南方各州遷徙到北方各大城市。然而到了一九七〇年代，這股潮流漸緩並轉而爲南方日趨工業化以及進行各種種族平等改革的運動所取代。

美國人口結構最明顯的變化當屬早期由鄉村向都市流動以及晚近的由城市中心反向郊區移動的趨勢。一九〇〇年全美人口約有百分之六十集中於鄉村，而有百分之四十集中於城市（指人口超過兩千五百人的城鎮）。但是到了一九八〇年卻有近四分之三的人口居住在城市區，而居住在鄉村地區者轉而只有四分之一。同年有一億人口居住在

表 1.5 人口解剖（1990～92）

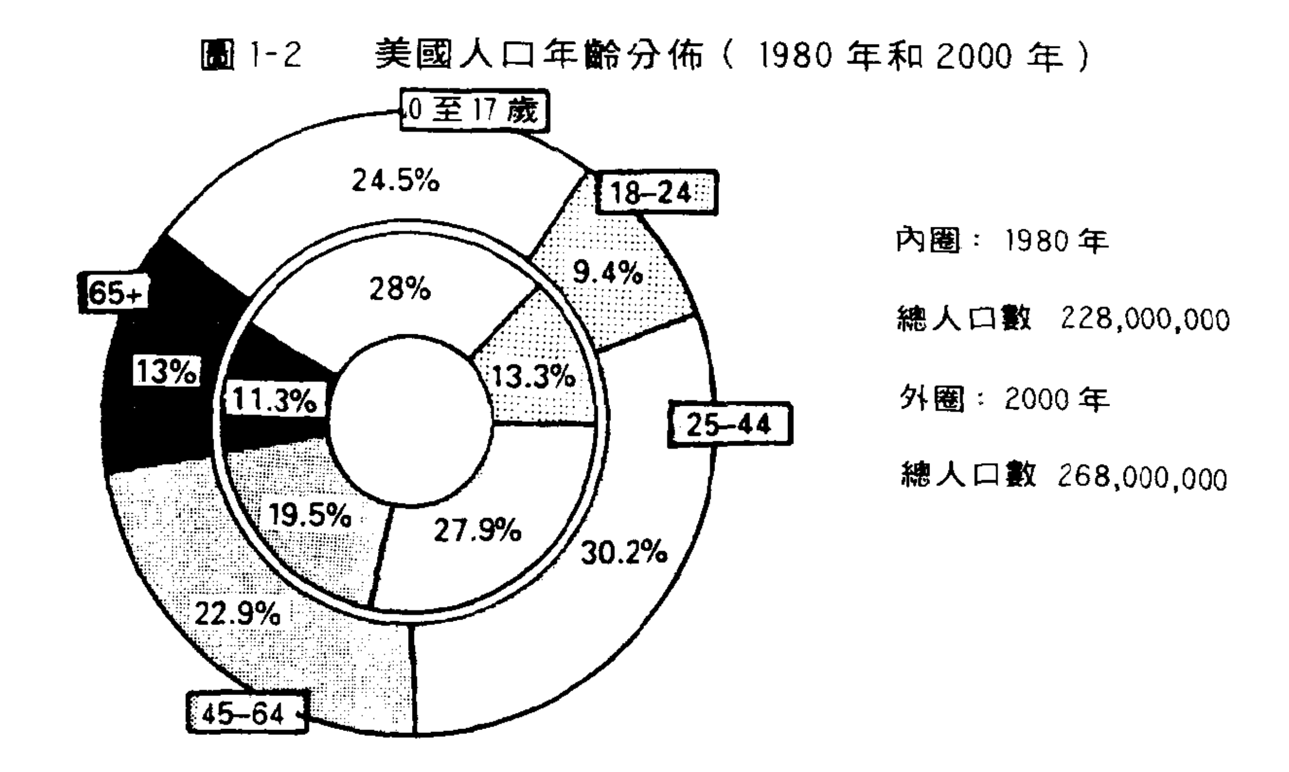
總　　　數	253.0（百萬計）
女性	129.6
男性	123.4
白人	199.7
黑人	30.0
西班牙裔	22.4
都會人口	192.7
非都會人口	56.0
5 歲以下人口	19.2
65 歲以上人口	31.8
就讀大專或大學	14.1
已婚	112.7
單身	41.5
離婚	15.8
寡居	12.7

資料來源：Statistical Abstract of the Vnited Stetes. 1992.

郊區，六千八百萬人口集中在城市中心，而有五千七百萬人口居住在鄉村和非都會區。

中產階級白人遷徙至郊區的趨勢使得填補他們的多為貧窮、年老者和少數族裔，也連帶造成城市日益的社會不安。由於公共服務品質低落使得政治經濟問題弊端叢生，復加以稅收進展停滯不前，企業及其僱員紛紛出走至郊區❺。到八〇年代，只有百分二十五美國白人居

圖 1-2　美國人口年齡分佈（1980 年和 2000 年）



住在城市中心，而有百分之四十八居住在郊區。另一方面，約有百分之五十八的黑人居住在大都會中心，而住在郊區的黑人僅有百分之二十三。

美國人民從一九九一年的中間年齡爲三十三點一歲。而隨著六〇年代的低出生率與高壽命，這項數字還會再增加（參見圖 1-2）。這些人口的成長不僅帶來新的議題，同時更能透過壓力團體將其意見表達出來進而形成政治影響力。例如，關於社會安全退休津貼與醫療照顧等都曾是辯論的焦點。

此股社會流動性係得利於以往持續的經濟擴張國家財富的累積。雖然受制於九〇年代初期的經濟蕭條與停滯，但隨著服務業的快速發展，仍有更多的白領階級跨越社會階級，成爲較高所得的中產階層。在美國，階級意識遠不如在歐洲來得盛行，但論及經濟不平等現象則較之歐洲有過之而無不及。許多到美國訪問的歐洲人，如一八三〇年代的法國人亞歷士・托克維爾（Alexis De Tocqueville）便特別強調美

國社會關係中此種較爲平等的特質。

這項特色部份歸因於美國缺少封建主義中那種貴族世襲、領土賦富與頭銜繼承以及階級統治的傳統。美國有幸成爲一個較爲單純的國家，而美國傳統中亦較少具備勞動階級爲追求投票權及其他政治、經濟權所形成激烈的階級分歧現象；而美國社會流動性與持續經濟成長的可能性係維繫於兩項重要因素之上。首先，自共和國建立以來，美國的領土面積即不斷成長擴張。遠在一八〇〇年時，美國國土面積爲八十八萬八千八百一十一平方英哩，並包含十六個州；而到了一九七〇年即擴大到三百六十一萬五千二百一十一年平方英哩和現在的五十州。更幸運的是，美國國土所富含豐富的天然資源與媒、鐵、油等礦產更爲日後美國成爲軍事與工業超強奠下穩固的基礎。

其次，美國的經濟體通常被稱爲資本主義體系，而美國憲法的制定更有某些目標是爲了保障私有財產，並以此私人資本與土地的擁有爲經濟擴張與政府架構的基石。然而，美國卻不能被認爲是一個「自由放任」(laissez-faire) 的經濟體。甚至在十九世紀時聯邦政府曾施行一連串旨在振興經齊的政策，其中於一八八〇年代及一八九〇年代更通過許多規範性立法。美國政府喜歡藉由特別的單位和局處來規範與統籌商務、經濟行爲而將生產方法保留給私人經營。這和歐洲各國工業國有化的現象大相逕庭。聯邦政府干涉經濟的情形於一九三〇年代達到顚峰。大規模的失業及經濟生產的停滯促使法蘭克林・羅斯福總統 (Franklin D.Roosevelt) 實施一連串統稱爲「新政」(New Deal) 的方法，以減輕經濟大蕭條所帶來的負面效果。而在後羅斯福時期（一九三三至四五年）的首都華盛頓，領導者更爲關切經濟管理問題。屬於共和黨的理查・尼克森 (Richard Nixon) 總統更於一九七〇年代實施一連串工資和物價管制方案。到了八〇年代雷根 (Ronald Reagan) 總

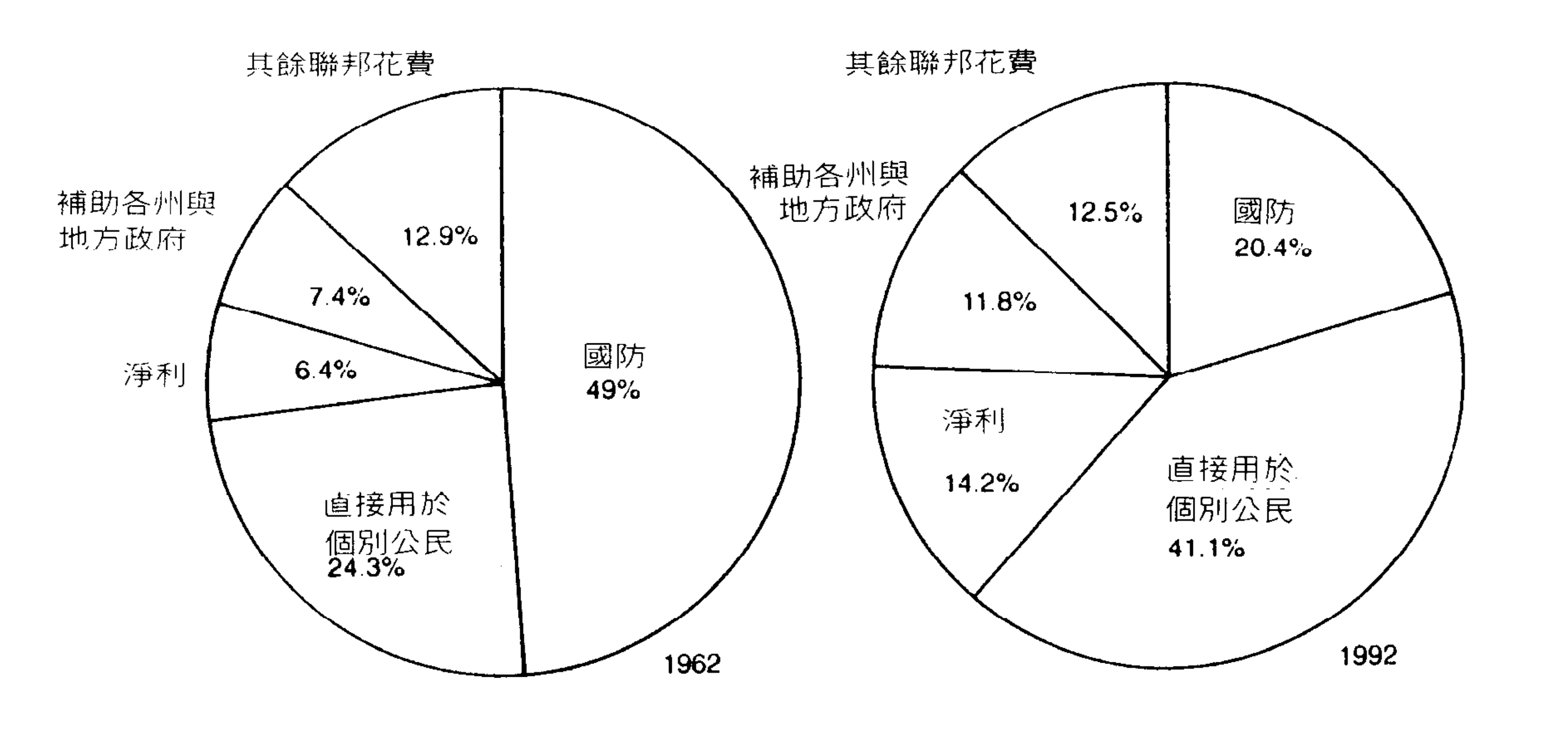
統主政時期，反對聯邦政府干預呼聲甚囂塵上，但經由政府統轄管理的事務，特別如環境保護、消費者安全保障以及公民權利等仍是非常普遍。聯邦政府更持續運用大量公共財產以補助特殊工業。

聯邦政府權力的擴大不僅表現在其規模與範圍，在過去三十年來其預算與花費的分佈均衡更有所改變。 如圖 1-3 所示，除了八十年代軍力的快速擴充之外，國防花費僅佔美國一九九二年總預算的五分之一，也只達到一九六二年國防預算一半的水準。導致此轉變的主要原因，就實質與比例而言，在於大筆花費在如社會安全補助、健康照料與個人福利支出等計劃上。

市場經濟造就了美國豐富天然資源的快速發展，並提升美國人民財富地位與生活水準乃是無庸置疑的。資本主義本身並非毫無缺失，但在美國支持社會主義或國家主義者畢竟僅佔少數。而對美國體系最大的批評還是在於政府愈限制商業活動則利益愈將無法爲全民所共享。一九七三年到七四年的石油危機與美國日益依賴進口石油摧毀了美國民經濟擴張能力的自信。大眾對環境污染危害及維護天然資源的意識覺醒亦於一九七〇年代對經濟和工業發展形成一股制衡力量。

到了一九八〇年代，美國於戰後主導國際經濟的局面已不復在。隨著美元瘋狂的波動以及美國國際貿易活動的衰退，美國與世界各國已形成益發緊密的互賴關係。美國工業生產力的衰落與其他工業國家乃息息相關的。雷根時期雖然由於降低通貨膨脹率與增加就業機會的結果刺激了高度經濟繁榮和成長，但同時卻也造成聯邦預算赤字高漲以及貿易赤字劇增，使得美國首次成爲負債國。而聯邦預算赤字不僅爲美國經濟蒙上陰影，更引發了相關增稅與支出問題的激辯。 此爭論亦成爲九〇年代最具主導性的政治議題。 圖 1-3 即顯示一九九二年度中負債所造成的代價佔全年聯邦支出總額的百分之十四點二。

圖 1-3 聯邦預算（1962 年和 1992 年）



註解：補助各州與地方政府包括聯邦支付各州社會計劃，如醫療照料。

資料來源：Congressional Quarterly Gude to Congress, Gth Editon, 1991, p.146

歷史的架構：從獨立到費城

我們深信下述事實都是不證自明的，亦即所有人皆生而平等，皆由造物者賦予某些不可分離的權利，其中包含生活、自由與追求幸福的權利。而為了保護這些權利，政府乃由人所組成，他們的權力係經被治者同意而獲得。一旦任何形式的政府破壞此目標，人民有權利更改、廢止它，並且重新制定新的政府……。

由湯瑪士·傑佛遜（Thomas Jeferson）所起草的著名的美國獨立宣言標示了基本的論點得以合理化十三個美國殖民地於一七七六年七月為脫離對美國皇室的忠誠所作出的反叛行為。這些殖民者有足夠控訴英國的冤情如未經審判任意拘禁人民、斷絕殖民者的貿易活動以及軍隊駐紮民房等情事，然而英國決定殖民地必須負擔部份軍事保護的支出但卻又不得享有代表出席大國國會才是眞正促使他們團結一致反抗喬治三世（George Ⅲ）的導火線。是以獨立宣言乃為昭告全世界革命為何會發生。

有一點必須牢記的是，這份宣言的確極具革命性。特別是在當時君主藉神聖權利基礎統治的時代，它宣示了政府眞正合法的基礎係來自被治者的同意。這項論點，或是其所使用的言詞，其實正與美國政論家的約翰·洛克（John Locke）相呼應。洛克的「天賦人權」說與政府和人民的關係為一種社會契約的想法深獲美國自由派和知識界所支持。

到了一七八九年，十三州批准了一份邦聯計劃。雖然這只是一個中央缺乏權力的鬆散組織，但至少它顯示了與英國的戰爭已成功地將殖民地人民整合成一個眞正的政治社區。

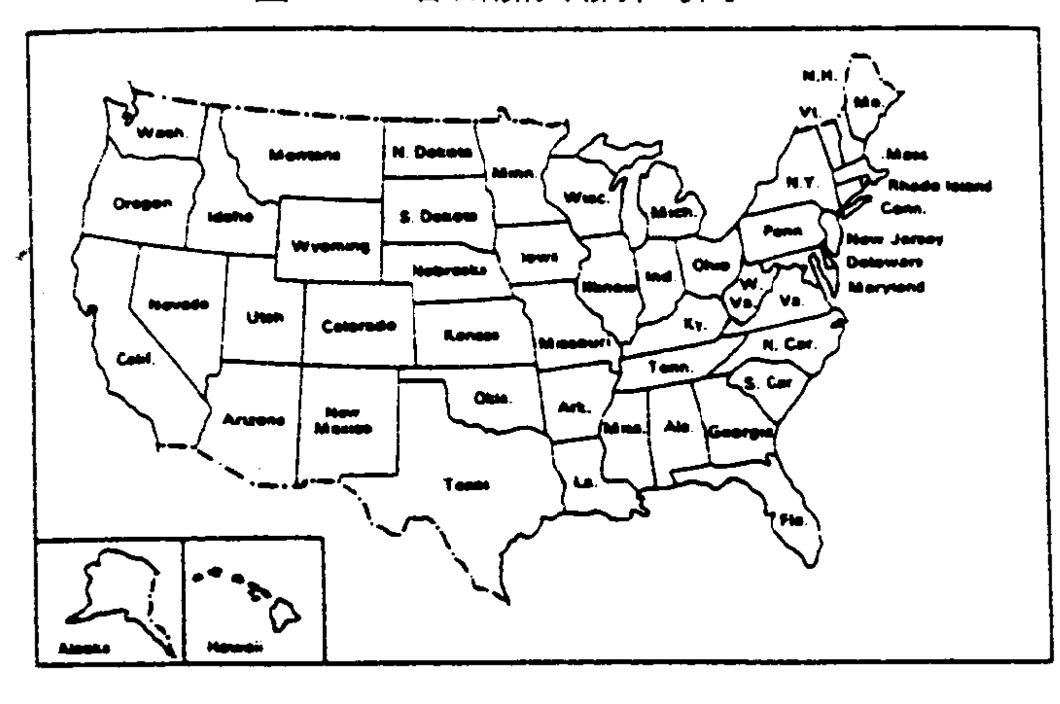
邦聯條款規定每個州在國會中各有一位代表，但其中並無獨立的行政或司法部門。國會對於外交政策、國防、州際領土糾紛、鑄幣、貨幣重量與使用、郵務系統以及與印地安人的關係等皆有管轄權，對於其他事務各州則有享有獨立主權。

經過幾年的運作後，這部邦聯條款顯然無法爲美國未來發展提供足夠的強大中央權威領導。國會亦無法防止州際間的貿易衝突，也無法有效的徵稅，因此國家的認同逐漸產生危機。尤有甚者，國會不但不能徵稅反而必須仰賴各州議會的捐獻以維持其開銷。

然而直到一七八六年對於邦聯條款的幻想仍未消散，有識著決定召開制憲大會以改革其弊端。大多數參加一七八七年五月費城制憲大會的代表都很年輕，多爲富有的地主、律師和商人，並且他們大多主張一個較爲強大的國家。這些日後被尊稱爲「制憲先賢」的代表們最後卻超越了原先僅要修改邦聯條款的目的繼而重新起草了一部憲法。

經過一七八七年漫長的暑假後，代表們解決了三項主要問題。首先是如何藉由一個較有效率的中央政府以強化國家認同，同時又能認可各州分歧的利益。其次，他們亦了解在創造新中央權威的同時，仍必須防止個人權利遭受太強勢的中央政府威脅。最後，他們還必須建立一個能爲十三州人民所接受的共和政體與代議政府。費城制憲會議所達成的決議即被稱作「大妥協案」(the Great Compromise)，亦即在那些要求強大中央政府與那些堅持維護各州權力或代表大州和小州的衝突利益者間產生一務實的妥協結果。而聯邦制度即是此妥協的產物，因爲它賦予中央及地方各自的權利義務。同時代表們又設計出一個雙院制的國會，其中下議院依各州人口比例由人民直接選舉產生。而各州不論大小於上議院皆擁有兩名經間接選舉產生的代表，如此小州的利益得以受到保障。其他包含在此包裹協議中的妥協尚有：更有

圖1-4 各州加入聯邦時間



Delaware（德拉瓦）	1787	Ohio（俄亥俄）	1803	Kansas（堪薩斯）	1861
Pennsylvania（賓夕法尼亞）	1787	Indiana（印地安那）	1810	West Virginia（西維吉尼亞）	1863
New Jeresey（紐澤西）	1787	Lousiana（路易斯安那）	1812	Nevada（內達華）	1864
Georgia（喬治亞）	1788	Alabama（阿拉巴馬）	1817	Nebrasda（內布拉斯加）	1867
Connecticut（康乃狄克）	1788	Mississippi（密西西比）	1817	Colorado（科羅拉多）	1876
Massachusetts（麻塞諸塞）	1788	Illionis（伊利諾）	1818	Montana（蒙大拿）	1889
Maryland（馬里蘭）	ˊ788	Maine（緬因）	1820	Nortr Dadota（北達科達）	1889
South Carolina（南卡羅萊納）	1788	Missouri（密蘇里）	1821	South Dakota（南達科達）	1889
New Hampshire（新罕布什爾）	1788	Arkansas（阿肯色）	1836	Washington（華盛頓）	1889
Virginia（維吉尼亞）	1788	Michigan（密西根）	1837	Idaho（愛達荷）	1890
New York（紐約）	1788	Florida（佛羅里達）	1845	Wyoming（懷俄明）	1890
North Carolina（北卡羅萊納）	1789	Texas（德克薩斯）	1845	Utah（猶他）	1896
Rhode Island（羅德島）	1790	Iowa（愛荷華）	1846	Oklahoma（奧克拉荷馬）	1907
Vermont（佛蒙特）	1791	Wisconsin（威斯康辛）	1848	Arizona（亞歷桑納）	1912
Kentucky（肯塔基）	1792	California（加利福尼亞）	1850	New Mexico（新墨西哥）	1912
Tennessee（田納西）	1796	Minnesota（明尼蘇達）	1858	Alaaska（阿拉斯加）	1958
		Oregon（奧勒岡）	1859	Hawaii（夏威夷）	1959

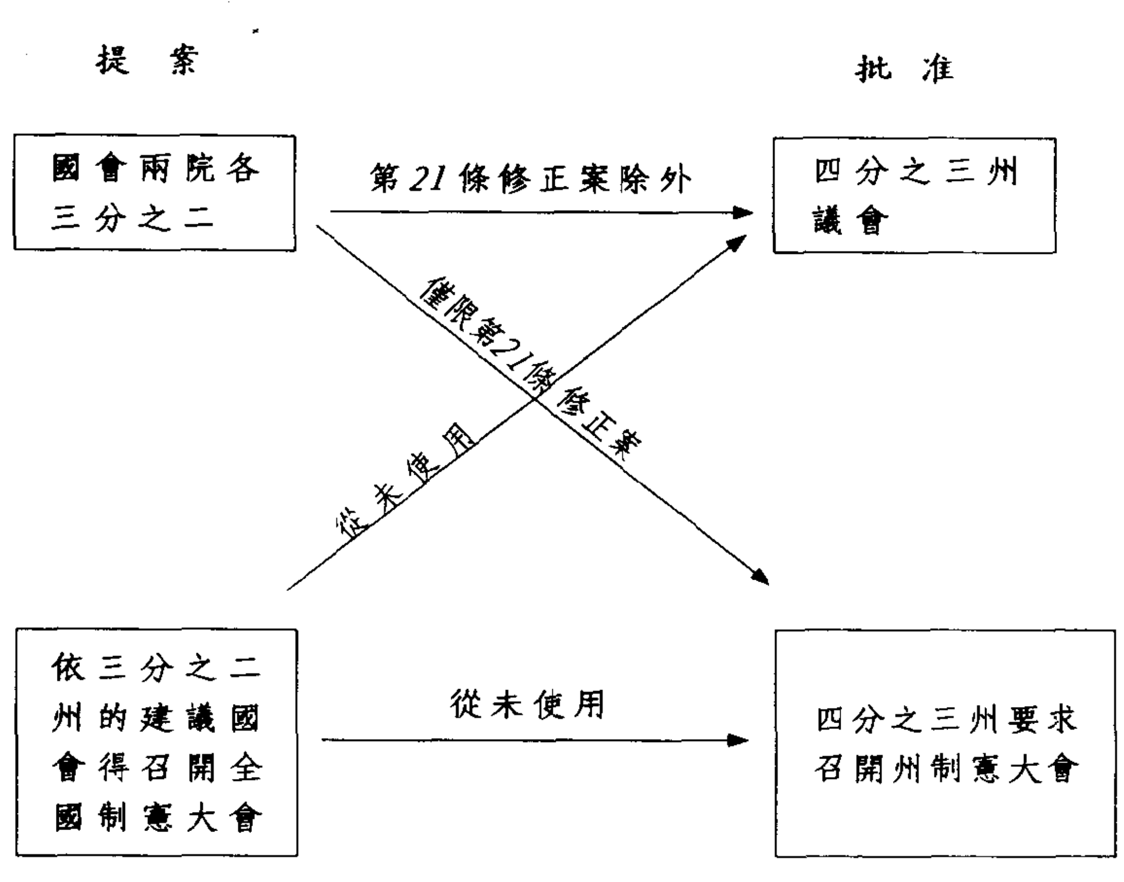
彈性的修憲程序以及承諾盡早將人權條款納入憲法以保障個人和各州的自由。最後十三州於曾經抵制費城制憲法會議，而後於一七九〇年五月終於支持新憲法的羅德島召開特別會議，正式批准了聯邦憲法。

憲法的修正

制憲先賢們於費城同意憲法修正案的提案可由聯邦國會兩院同時以三分之二通過提出或者經三分之二州議會的要求，由聯邦國會召開全國會議處理之。任何憲法修正案非經四分之三州議會或四分之三的特別會議代表批准不得生效。自從一七八七年起已有超過五千件憲法修正案於國會提出，但僅有不達百分之四十的提案曾交由各州討論，其中也只批准了二十七條。在過去二十五年送交國會任何一院要求批准的十件憲法修正案中，只有兩件通過成爲憲法的一部份。憲法修正案第二十五條係規定副總統繼任的問題，而憲法修正案第二十六條賦予滿十八歲的公民投票權。隱含在制憲先賢設計下的事實是，任何重大的體制變更皆須獲得人民壓倒性的支持方能成功。雖然在一九八五年雷根總統曾支持三十二個州（依規定仍少兩個州）要求召開全國性制憲會議，以提出一項關於規範聯邦政府開源節流的憲法修正案，可惜迄今尚未有任何法律得以規範之，反對者即憂心如此機構可能爲憲法帶來重大變更的提案。然而隨著此項爭論邁入第十個年頭，這樣的質疑已逐漸消聲匿跡，有三個州甚至撤消此決議。這些決議在技術層面是否合法仍有待細察，但支持者則認爲至少還需要五個州的支持方能提案。不論如何，現今最熱門的政治議題仍是聯邦赤字問題，各州議員或許可藉此提案對國會施壓以通過較爲平衡的預算修正案❻。總之，在所有二十七修憲法正案中只有第二十一條廢除禁酒令是經由各州議會批准而非經州制憲會議批准。

值得一提的是在憲法修正案中有些是附加條款，有些則是針對原始條款所作之修正。特別是前十條所謂的「人權條款」早於一七九一年十二月乃爲獲得各州批准所作之承諾。

圖1-5 憲法修改程序



☐人權條款——前十條憲法修正案

前八條憲法修正案係規範聯邦政府權力，特別是限制中央權威危害個人權利。許多針對聯邦政府的限制也規定在州憲法中，主要係防止專制獨裁者的出現。其中第一修正案標示了言論、集會、出版等自由以及人民有權向政府請願並享有宗教自由。第二修正案則宣示人民有保存和攜帶武器的權力，「擁有組織良好的人民自衛隊對於保護一個國家自由的國家而言是必須的」。然而針對這項條款的規定曾經引發了主張槍枝管制者以及反對主法以限制擁槍權者之間激烈的爭辯。另外第三和第四修正案則禁止政府軍隊駐紮民防並不允許無理由地搜查或拘留人民及其家庭。再下來的四條修正案則是關於被告的權利保

障，包括不得作有害於自己的證詞、重大犯罪必須有陪審團參與審判，以及非經正當程序不得剝奪任何人的生命、自由和財產。另外還規定審判必須公開且快速以及禁止課徵過多的罰金和保釋金、禁止殘酷非人道的處罰等。這些基本權利對於一個自由社會而言都被視爲理所當然的，甚至其影響力至今仍是非常重要。只不過法院必須再三考量作出符合現今實際情況的解釋。

□憲法修正案用以擴大投票權

憲法現今各州仍有權決定合格選民的投票資格，但仍不得損害自一七八七年即已擴充的選民資格規格定，特別是記載在憲法修正案中的條文。例如於內戰後通過的第五條修正案即規定任何人不得因種族、膚色或曾服特殊勞役而被剝奪投票權，然而這項規定並未有效的執行。直到一九六四年通過第二十四條修正案方才廢止了南方各州長久用來限制人投票的規定——預先繳納投票稅。

一九二〇年通過的第十九條修正案保證不得因性別而剝奪婦女的投票權。一九七一年通過的第二十六條修正案則規定凡年滿十八歲之公民皆享有投票權。這項修正案保有最快通過的記錄，它是於一九七一年四月提案，並於同年七月經四分之三州議會批准。

另外第二十三修正案則賦予居住在首都華盛頓特區的居民得以參與總統、副總統選舉的投票。而國會曾於一九七八年提案給予這些居民充分投票權，然而此提案於一九八五年八月僅獲得十六個州批准終告胎死腹中❼。

□憲法修正案用以促進個人權利

誠如我們所看到，除了投票權之外，憲法還保障許多其他權利。

在憲法原始條文中並無禁奴的規定，否則將很難獲得南方各州的批准。雖然費城會議規避此一道德層次的議題，但仍無可避免地於一八六一年至一八六五年爆發的流血內戰中再次受到考驗。結果北方軍隊戰勝，並通過了廢除奴隸制度的憲法第十三條修正案。至於第十四條修正案亦有其重要性與變更性，因爲如同之前的修正案所提過的，它同時擴大了對聯邦政府與各州權力的限制。例如它規定各州不得危害美國人民的權利和安全，非經正當法律程序不得剝奪任何人的生命、自由與財產，亦不得否定任何人得享有法律平等保護之權利。最後一項對州權的限制是，當各州無法提供所有公民平等機會時，得允許聯邦政府介入各州事務如教育等。

□修法修正案用以改變政府結構

隨著國家持續發展，也爲因應各種變遷必須對政府制度與權力加以調整，某些憲法修正案的提出乃爲配合國家發展日漸成熟而添加更多民主的功能。另外一些修正案則純粹爲改善與調整國家機制的功能而制定。

第十二條修正案(1804)的成立乃爲一八〇〇年總統選舉的僵局所造成，因此它規定未來總統選舉人團將就總統及副總統人選分別投票。第十六條修正案(1913)允許聯邦政府得以逐步提高個人收入的稅金以增加政府歲入，如此將增添政府收入與花費的數目。同年，第十七條修正案則將聯邦參議員的產生方式改爲直接選舉。

一九五一年，當羅斯福總統連任四屆後，第二十二條修正案於此時通過，規定總統任期不得超過兩任八年的期限。這項考量主要是擔心總統連任過多次可能形成超級總統。然而雷根總統曾於一九八六年八月要求廢除此修正案的規定。雷根坦承他並非想尋求連任第三任總

統的機會（他已是七十八歲老人並將於一九八九年卸任），他只是覺得兩任任期限制侵犯了人民的民主權利。

第二十五條修正案 (1967) 則規劃了副總統如於兩次大選之間出缺時的繼任問題。它規定總統得提名繼任人選但須經參衆兩院多數通過。這項程序於一九七三年曾由尼克森總統使用以傑諾・福特 (Gerald Ford) 取代史派羅・安格紐 (Spiro Agnew) 成爲副總統。次年，福特也以總統的身分任命尼爾遜・洛克斐勒 (Nelson Rockefeller) 爲副總統。

第二十五條修正案亦同時規定總統作爲最高行政首長若因心理或生理遭遇殘缺而不能視事時，副總統得以取代其領袖的地位。一九八五年七月，雷根總統由於接受手術而成爲第一位運用此項條款而將總統權力暫時移交給副總統布希 (Bush) 八小時的總統。最後，此項修正案是在艾森豪 (Eisenhower) 總統遭受心臟病以及甘乃迪 (Kennedy) 總統被暗殺之後通過的。

□最近的提案

一九九二年憲法增添了一條修正案，其中規定擱置國會議員薪資增加案直到選舉舉行之後方可執行。此項提案之所以特別在於早在一七八九年詹姆士・麥迪遜 (James Medison) 即曾提出此案。直到一七九二年僅有六個州批准，第七個州於一八七三年批准，第八個於一九七八年批准，而有三十二個州於一九九二年五月批准此案。此項提案主要係導因於民衆不滿最近國會議員大幅調薪的行爲（參見第二章）。儘管論者質疑此項歷經兩百多年才完成的批准程序是否有效以及是否眞能代表「同一時代的共識」，但由於最高法院的要求，國會只有勉強接受❽。

近年來曾出現許多修正案的提議，但沒有任何一件能夠獲得批准

的必要支持而成爲憲法的一部份。其中有一項名爲「平等權利修正案」(Equal Rights Amendment, ERA) 要求聯邦政府或各州政府不得因性別理由否定人民法律之前所享有的平等權。在獲得批准所需至少三十八州同意的條件下，此項提案因短少三州批准而胎死腹中，另外一項性質類似的提案則於一九八三年十一月於衆議院票決中以六票落敗。

如前所述，由州議會提議的平衡預算修正案缺少三十四州的覆議而無法要求聯邦國會召開制憲會議。就聯邦國會本身而言，一九九〇年七月衆議院因短少七票以致未能達到三分之二的多數決，爾後於一九九二年六月又以九票落敗而未能通過憲法修正案的提案。另參議院亦因反對者阻撓提案而未獲通過。儘管事前預測修正案於衆議院通過的可能性極高，但由於壓力團體的遊說與國會領袖們考量其對議事服務和工作的影響，使得原先支持此提案的票源轉爲反對❾。

由於關切國會支出法案中充斥圖利特別地區的「肉桶立法案」(pork-barrel projects) 與其他不必要的花費，論者建議給予總統單項否決權以利清除特別撥款法案而不需要全盤接受否決法案。這項提議使總統享有某些州長所有的類似權力，然而國會質疑如此一來立法大權將轉爲行政部門所操縱，並且對於赤字問題將無法發揮影響力，甚而使國會控制支出的權力爲總統所取代。無論如何，任何立法而非修憲以賦予總統改良性的單項否決權的建議於一九九三年開始已被廣泛討論❿（參見第二章）。

由於不滿意國會接連不斷的醜聞、自行調薪的行爲以及立法效率的不彰，使得國會議員「任期限制」的呼聲甚囂塵上。一九九二年已有十四個州通過公民投票提案限制議員任期，此與第二十二條憲法修正案限制總統兩任任期的規定頗爲雷同，而科羅拉多州於一九九〇年

已通過此方案。究竟各州能否限制該州的聯邦國會議員（甚或各州議員）仍處於激辯中，也可能於一九九三年形成司法挑戰，然而公眾壓力最後必能迫使國會屈服而支持關於任期限制的憲法修正案⓫。

最高法院於一九八九年六月與一九九〇年六月所作兩次判決中，宣稱州和聯邦立法中視焚燒或污損國旗爲非法行爲乃是違憲的，因爲國旗僅具象徵意義。大法官威廉・布南（ William Brennan ）於多數意見中說道：

> 如果第一修正案背後隱藏某種原則的話，那就是政府不得由於社會中出現任何侵略性或令人無法贊同的意見，即禁止任何思想意見表達的自由。

布希總統曾主張透過制定憲法修正案以保護國旗，然而此提議於一九九〇年六月仍未能獲得眾議院三分之二多數通過。

分權主義

制憲先賢們最關切的不僅是創建美國政府的架構以滿足各州及人民所需，同時更欲避免產生權力過大政府的危險。他們深切了解歐洲君主中共統治的經驗無可避免地將導致集權與暴虐政治，而聯邦中央與各州的分權將可避免權力過度集中。但是究竟要如何作才能防止個人或團體獲取政府全部的權力——制定法律、執行法律與仲裁法律等權力。先賢們參考了法國大儒孟德斯鳩（ Montesquieu ）的學說中三權分立，各司其責的主張，如此方能預防集權的發生。

想要創建一個由優秀與誠實的公僕所組成的政府體制是一種不智

的想法，但若是各機制間能相互制衡，這樣的理想並不難實現。最重要的是總統、衆議員和參議員必須由不同選區產生，而且任期各不相同。

分權體系即是指沒有一個以上的部門得以同時控制政府。相對於英國內閣制，最大的不同在於內閣制中行政首長及其內閣閣員都必須同時具備議員身分。由於分權原則最關切的是如何限制政府而非積極的強化此權威，是以否定性即成爲分權主義的首要特質。而懷疑論與不信任也成爲美國反權威的政治文化中一大特色。

制衡

繼劃分爲政府爲三大部門之後，先賢們繼續規劃如何使一部門受制於其他二部門。因爲若無法區分連繫立法者、執法者及仲裁者間之管道，則任何政府體制將無法運作且缺乏彈性。事實上制憲先賢們所創造出的是一種「共享權力的分離機制」（separated institutions sharing powers）。自從憲法訂定以來，某些機制已經扮演了各部門間溝通的橋樑並且對體系的運作提供不少助益。政黨和國會的委員會即爲最顯著的例子。舉凡總統和國會議員皆爲政黨的黨員，而分屬不同部門的同黨黨員基於發展共同目標總有助於立法意旨的傳達。至於憲法未提到的國會委員會則有權質詢行政官員如內閣秘書等以了解政府的政策。縱使分權主義限制總統及其部屬同時擔任國會議員，但委員會的功能則使政策的制定與執行較有連貫性。

雖然許多重要的制衡原則皆透過日後的憲法會議衍生成長，但絕大多數仍是經由憲法條文明示列舉。重要的條例如下：

□國會對總統的制衡

(a) 總統任命官員需經參議院過半數通過。

(b) 總統與行政部門的預算和支出計劃必須經國會同意。

(c) 任何總統想制定的法律皆需經國會通過。

(d) 國會已經通過立法規定行政部門的任何行為皆需經國會審核與同意。這項過去五十年來包含在兩百條法律中的「國會否決權」(Congressional Veto) 已於一九八三年六月經最高法院宣佈為違憲。

(e) 總統的幕僚和下屬官員必須到國會委員會為其政策說明與辯護(唯一的例外是福特總統出席眾議院司法次級委員說明赦免前任總統尼克森之原由)。

(f) 國會得因犯罪和錯誤行為彈劾總統(或以威脅彈劾逼迫總統自行辭職,如尼克森總統於一九七四年八月的例子)。

(g) 參議院有權以三分之二絕對多數決批准總統對外所簽署之條約。

(h) 國會經兩院各以三分之二多數同意得以推翻總統的立法否決權。

□司法部門對總統的制衡

(a) 最高法院有權裁定總統所為係違法或超出其權力範疇(例如最高法院曾判決尼克森總統非法扣留國會所通過之立法預算)。

(b) 最高法院及聯邦各級法院得作出相反於行政部門之判決(例如最高法院曾不顧最高檢察長與總統的反對而支持紐約時報

刊載丹尼爾．艾斯堡 (Daniel Ellsburg) 得自國防法的文件）[12]。

❑總統對國會的制衡

(a) 總統有權向國會提出必要的建議，如此總統可提出重要法案。

(b) 作爲主要政黨的首腦人物，總統對立法過程有重大影響力。

(c) 總統自覺不需要或不想要得否決國會通過的法案。

(d) 總統擁有「袋中否決權」(pocket veto)，意指總統有權否決於國會休會後收到的國會立法，由於沒有國會得以行使反否決 (override)，法案自動失效[13]。

(e) 總統認爲有必要得於正式院會之外的休會期間召開國會特別會議。

❑總統對司法部門的制衡

總統任命包含最高法院在內的各級聯邦法官。若最高法院法官於總統任期內有出缺之情形，總統可以任命權改變最高法的結構。

❑國會對司法部門的制衡

(a) 參議院得經多數決同意所有聯邦法官的任命。參議院司法委員會主掌最高法院大法官人員選的審查。

(b) 國會有權決定最高法院大法官總人數以及次級法院的數目。

(c) 國會得彈劾法官或因法官失當之行爲而迫其去職。

❑司法部門對國會的制衡

(a) 最高法得裁決國會立法係違憲而無效。

(b) 司法部門得以解釋國會立法之意義及其影響。

註釋

● *Daivd Easton, The Political System: At Enquiry into the State of Political Science (Knopf 1953).*

●一九九二年美國統計摘要，頁 *267* 。

●*Time, 13 March and 7 August 1989.*

●一九九二年美國統計摘要，頁 *268* 。

●參見第八章「現代聯邦主義的弊病」。

●*Congressional Quarterly Weekly Report, 9 May 1992, p.1236.*

●哥倫比亞特區、關島、維京群島及美屬薩摩亞皆有國會代表。波多黎各的總督則具備類似地區。這些代表可於委員會投票但不得參與院會的表決。

●*Congressional Quarterly Weekly Report, 9 May 1992, p.1230 and 16 May 1992, p.1323.*

●*National Journal, 20 June 1992, 'Balancing Act', p.1459.*

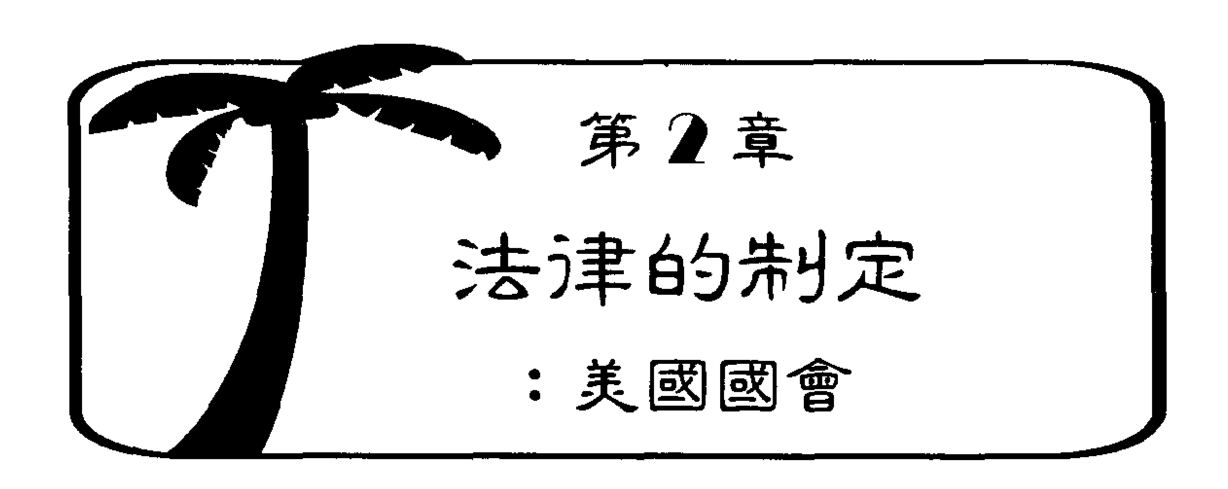
●*National Journal, 27 March 1993, 'Defective Remedy', p.749.*

●*National Journal, 12 September 1992, 'So Long Mr. Smith', p.2052; Congressional Quarterly Weekly Report, 31 October 1992, p.3493 and 7 November 1992, p.3593.*

●*New York Times Company v. United States (1971).*

●一七八九年至一九八九年間總統所動用的 *2,469* 次否決權中，有 *1,050* 次屬於「袋中否決」。

原书空白页



國會的角色

世界上沒有任何一個立法機關，在適用「制定法律實體」(law-making body) 描述一詞上，足以媲美美國國會。多數民主國家中，政策及法律的草擬大多由行政機關著手，一般而言，立法機關僅爲對政府的政策回應以及通過草案之實體。基於分權原則，憲法賦予國會制定法律之功能。廣義而言，它具有法律之草擬和通過的實權。縱使美國總統在建議和提出立法兩方面扮演著日益重要的角色，但總統仍需仰賴與其關係良好的國會議員代表將法案引介至國會中，即使如此尚無法確保法案的通過。長久以來，立法機關被視爲與總統之間應該維持著制衡的關係，就其相反的政治立場與個別機關利益而言，經常性的摩擦和緊張狀態乃司空見慣，甚至偶有直接衝突產生。因此，國會被稱爲世界上最具權力的立法機構。然而雖然每年提出上千件的提案，但僅有少數提案可通過立法過程中的重重障礙而變成法律。就以第一百零二屆國會爲例，共提出了一萬二千零一十六件法案和決議，

其中有許多是針對相同主題而重疊的，但在這兩年會期中只有五百九十件通過成爲公共法❶。

立法機關需扮演何種角色？以及國會如何成功地完成這些角色？很顯然地，除了起草和審查法案之外，一個負責和具代表性的立法實體應還具有更多的事情要去完成。首先，它必須監督政府的行政部門。此意指國會不僅要審慎調查總統對立法行爲的請求，並且要嚴格地質詢和檢查政府部門的行政活動。此外，它應小心看管行政部門爲該組織營運以獲取公共財所提之請求。國會向來被稱爲「荷包袋控制者」(Controller the purse-strings)，而立法機關的工作不只是核可租稅的衡量，亦必須防止納稅人的錢被浪費掉。最後，身爲人民所選出的代表體，國會應能反應整個美國社會的利益和需求，每位國會議員更應專注於表達各自所屬選區的立場。

多數美國人認爲上述主要角色是他們期望國會所扮演的，但對於如何成功地去實現則存有重大的分歧意見。美國國會一直是矛盾和批評的中心，最近三、四十年來尤其明顯。儘管在行政權日益高漲的二十世紀，支持者仍不斷提醒大衆國會爲一實權機構，甚且遠勝於世界上其他國家的國會。換句話說，國會仍居立法過程的中心點，受到爭議的是它在憲法體制中所具有的縮減行政權和保持制衡之能力。越戰以及一九七〇年代水門事件之後，不分民主黨或共和黨，國會重申它的權威並且重整它的程序，俾使其更加獨立，同時有效地執行對總統的制衡工作。諷刺的是，如同艾倫・希克 (Allen Schick) 所指出，國會的獨立並不值得讚賞。當國會對行政部門採取制衡時，它就好比闖入者般的被苛責其玩弄、干涉和刁難總統❷。國會支持者們又認爲它對行政部門有著極大的財政控制權，此遠勝於世界上其他立法機構。同時，他們更相信國會對國家的意見取向極爲敏感。對於異質社會的

需求，當國會深信大衆仍未察覺這些變化時，它便著手準備通過改革的法案。國會是一個一般性的代表會議，廣泛地反應出民衆的期許及觀點。當國會從某一議題上有所分歧而難以達致結論時，正足以反映大衆本身的意見亦是分歧的。國會會專注於當天重要的全國性議題，也會允許議員有機會提出他們所屬地區的重要事項。立法者亦逐漸增加提供第一手服務給他們的選民，常與他們所代表的民衆保持連繫，並且幫助民衆處理各式各樣的問題。

然而在另一方面，對國會的批評主要在於它過於時常輕易地將本身的權力轉讓給行政部門。特別是外交事務，將美國捲入悲慘世界的越戰即爲一例。此外，他們也批評因過時的程序事宜阻礙了國會合宜的審查法案及政府部門的行政措施，以致於喪失了對政府預算的控制權。而最嚴厲的主張是國會非但無法反應多數美國人民的需求，更未能針對人民的請求作迅速的決議。國會程序的確有利於那些期望阻撓立法的人，接著可能必須耗時多年方能通過許多人公認急迫的改革。一九六五年受聯邦支持的老人健康保險之醫療照護法案曾遭致嚴厲批評即爲例證。改革者於此提案上花費長達二十年的努力和挫折只爲取得在國會中必要的支持。因此，國會所受的指責在於其過於輕易屈服於較富有的壓力團體及其內部少數勢力的杯葛之下。國會議員亦被譏評過於膽怯去處理那些可能與選民疏離和挑起可能在下次選舉會遭受嚴酷挑戰的對立情形等議題上。偏狹的利益常凌越國家利益之上。批評者同時指出國會無力有效處理近年來的聯邦預算赤字。他們舉例申述，若未一致達成共識免卻抉擇的困難，國會則會逕行同意刪除預算❸。近年來，預算受到抑制連帶地影響了眞正能解決國家問題的法案數量銳減和衆所周知的紀念性法案之增加；這些不外是特殊認可一些人、地和事件而賦予名稱，如「踢躂舞節」（Tap Dance Day）、

「喝水週」(Drinking Water Week)和「全國蘆筍月」(National Asparagus Month)。在第九十九屆國會中所通過的百分之四十六比例的公共法案即屬此種類型❶。

貪污和醜聞在國會中亦時有所聞，並在近來有許多知名的案例。五位參議員被控因圖利陷入財務麻煩的「儲蓄暨貸款部」(Savings and Coan Fnstitution)主席查理士・基庭(Charles Keating)而非法干預聯邦有關機構。基庭並對這五位參議員提供競選獻金。一九九一年參議院道德委員會批判五位當事者的不當判斷，同時又控訴加州參議員艾倫・葛斯坦(Allen Granston)的不當行爲。一九九三年另一位明尼蘇達州參議員大衛・杜倫伯格(David Durenberger)被指控向納稅人收費數千元，並私藏於明尼波里斯的家中。而紐約州參議員阿法思・狄阿門多(Alphonse D'Amato)則因不當地對住屋和都市發展部施壓，使其財政計劃圖利他的親戚與競選贊助者而遭到起訴。

在衆議院方面，一九八九年六月議長吉姆・萊特(Jim Wright)和多數黨民主黨黨鞭東尼・可禾(Tony Coelho)戲劇性地雙雙辭職。萊特在衆議院道德委員會的調查後揭露他非法接受一位德州商人的禮物。同時爲規避國會所限定的演講所得，他改收受節錄於書中的演講所得，如此造成其版稅不尋常的增加。這兩件醜聞使他的聲望大跌。可禾的問題則環繞在司法部門對其投資與內部交易的調查。雖然這兩個個案並無關聯，但卻點出了議員道德標準的問題，以及指出了必須修改國會議員（一九八九年時薪資爲八萬九千五百元）可額外再獲支助衆議員百分之三十的薪資和參議員百分之四十的薪資之規定。一九八七年時，國會議員演講、參加會議或研討會的所得共計一千萬元，此大部份由利益團體所發起。一九八九年十一月，衆議院投票通過自一九九一年起廢止額外津貼之補助，取而代之的是將薪津提高至十二

萬五千元。參議院起初僅願調降演講費，直到一九九一年七月才同意採行與衆議院相同的建議。到了一九九三年，國會薪津因通貨膨脹之故調升至十三萬三千六百四十四元。

據顯示，於一九九一年有三百二十五位現任或前任衆議員在國會山莊的銀行中濫用職權，包括流通信用不佳的支票和持續透支卻毋需支付利息，此事件甚且波及許多欲於一九九二年尋支連任的現任議員們。一九九三年，來自伊利諾州，同時又身兼最有權勢的衆議院「歲入與歲出委員會」(Ways and Means Committee) 主席唐・羅斯坦高思基 (Dan Rostenkowski) 被懷疑而受偵查是否有盜用衆議院郵局基金之情事。據說他將面值數千元的郵票轉換成現金作為私人之用。

近年來，媒體對國會注意力的增加以及國會內部日益開放與敵對的特性無疑是造成衆多貪污醜聞曝光的主因。正如克里斯多夫・貝利 (Christopher Bailey) 所指出，儘管過去曾有控訴和行為不檢的情形，但最新的趨勢則是將焦點鎖定於國會的整體表現上。貝利強調競選成本的升高為一主要因素，而一連串不道德的行為皆與競選獻金有密不可分之關聯。他進一步主張要區別為選民謀福利以及為個人利益而施展之不當政治影響這兩種不同目的。而在國會漸增的怨懟與黨派氣氛中，實質議題的討論已逐漸為道德性辯論所取代❺。這些案例的全面影響力將更進一步毀損國會聲譽自是不足為奇了。既有趣又矛盾的是，雖然一般大衆對國會的觀感多為負面，但個別議員卻仍能廣受歡迎，甚且大多數尋求連任的議員都能贏得選戰。

國會的成員

什麼樣的人可以成為國會議員呢？很清楚地，國會並非也未曾眞

正由各階層的美國人民所組成。

就年齡而言，一般議員的年紀較美國人口平均年齡爲高，此乃因憲法的規定（參議員須年滿三十歲，衆議員須年滿二十五歲）。另外他們亦必須在政界或商界累積相當的經驗方能贏得選戰。在一九九三年一月時，國會議員的平均年齡爲五十二點九歲。一九七〇年代的趨勢呈現議員年紀較年輕化，但到了一九八四年選舉時，此潮流又逆轉。一九九二年選舉結果可看出女性議員人數有顯著的增加。根據記錄共有四十八位女性衆議員，遠超過一九九〇年的二十九位。在參議員方面則由原先的四位增爲六位。第一百零三屆國會中包含三十九位黑人議員、十九位西班牙裔議員以及五人亞裔議員。黑人議員佔全議員總數的百分之九。 而衆議院中的黑人國會幹部會議 (the Congressional Black Cau) 則爲重要的投票集團。 此外，擁有二百五十一位成員的衆院清教徒議員聯盟更是勢力最爲龐大也是最佔優勢的團體。他們分別隸屬五大教派：美以美教派、主教派、長老教會、侵信會以及路德教派。其他亦有許多來自較小的新教教派、一百五十一位羅馬天主教派、四十二位猶太教派和五位希臘正教派❻。

就職業背景而言，在國會中最明顯的主導因素是法律專業。一九九三年，五百三十五位國會議員中有二百三十九位具律師身分。傳統以來，法律背景始終是邁向政治生涯的職業途徑。主因莫過於法律實務擁有金錢酬庸而且與保持公職不相違背。最重要的，具備法學背景更有利於勝任立法的工作。除此之外，其他主要職業背景團體尚有企業家和銀行家（一百五十五位）、從事公共服務業者（九十七位）、教育家（七十七位）、新聞從業人員（三十三位）、不動產業者及房地產代理人（三十一位）與農人（二十七位）。很明顯地，即使是自由派議員，亦無人出身自勞動階層或工會。許多國會議員，特別是參

議員，多為白手起家的有錢人。他們四分之一以上是百萬富翁，其中更不乏億萬富賈。在第一百零三屆國會中，財富首屈一指的是代表加州的民主黨新任參議員戴安・凡斯坦 (Diamme Feinstein)。據估計其身價高達三千八百萬美元。

一般而言，國會成員的身分大多不成比例地偏重鄉村和小城鎮的背景，如此導致較為偏狹的地方性代表，而這也是最引人詬病之處。威廉・藍區 (William M. Lunch) 便指出， 此種傾向為各州與地方選區服務的議員大多成為各州和地方政黨組織的「使者」(emissaries)，其目的無非為以其服務年資回饋政黨提名之恩。然而另一類徒手起家的「新華盛頓」(the New Wshington) 派議員卻能不依靠政黨組織而憑藉一己之力於初選中脫穎而出。結果當這批議員進入國會後所帶來的便是一股較為年輕、較著重意識型態以及更注重影響公共政策的氣息。他們大都出身都會區，受過良好教育，遊歷廣闊同時不會以選區利益為唯一參政的考量。是以藍區特別強調，現今的全國性立法機構已「政治叛逆人士與獨立企業家」所操控，其運作方式和型態完全迥異於「舊式的華盛頓派」國會議員❼。

參、眾兩院於一九七〇年代末期愈來愈能獨立於國會領袖以及白宮的控制已成為顯的事實。七〇年代大規模的人事變動導致第九十五屆國會中有三分之一的議員僅為三年，同時也給予另一批較為年輕、反叛性較強、投票行為較難以捉摸的後起之秀進入國會殿堂的機會。到了一九七八年，這些轉變更造成衆多資深議員寧可選擇自動退休也不願面對選戰失利的窘境。一九八〇年的選舉，共和黨便一舉擄獲十二席參議院新的席次而以五十三對四十七的比例成為參議院多數黨。至於衆議院方面，民主黨亦喪失三十個席次。因此第九十七屆也成為自一九三一到三三年以來參、衆兩院分別由兩大黨所掌控的局面。此

情況一直延續到一九八六年的選舉後，民主黨方才再度奪回參議院多數黨的地位。到了一九八八年，大衆關注的焦點不再是國會議員的變動或是國會議事的不穩定，反倒是更關切衆議院的競爭是否已過時而不再重要❽。令人難以置信的是，在一九八八年的衆議院選舉中，有百分之九十七點五欲尋連任的現任議員成功贏得選戰。總數四百零八位競選連任者中僅有六位失敗，其中三位還是因爲受困於備受爭議的道德問題。從一九五四年開始，民主黨便以議員族裔相近與不到百分之五十五的選票比例長期控制衆議院，但是到了一九八八年，民主黨僅有三十八位衆議員獲得百分之五十五或更低比例的選票。另外百分之八十八的議員則能掌握「安全席次」的百分之六十以上的選票。甚且衆議院中有近五分之一（約八十一位）的議員於十一月的選舉中未遭遇敵對大黨候選人的挑戰。一九九〇年的期中選舉儘管瀰漫廣泛選民不滿政客表現的情緒，仍有百分之九十五的現任衆議員獲得連任。值得注意的是，弗蒙特州的現任民主黨衆議員被巴尼・山德斯 (Bernie Samders) 所擊敗，山德斯亦成爲四年來首位獨立派社會黨衆議員。 誠如我們所見，一九九〇年代初期，大衆對國會的失望隨著醜聞和施政陷入僵局而不斷升高。一九九二年有五十三位衆議員以及八位參議員決定不再尋求連任。他們之中有些人或深感勝選無望，或對國會和整個華盛頓政治圈充滿無力感。其中有十九位衆議員和一位參議員於初選時即告落敗。另外有二十四位衆議員和四位參議員則於十一月的大選中慘遭滑鐵盧，結果造成現任衆議員的連任比例降爲百分之八十八點三。而第一百零三屆國會則加入了大量新血，總共有佔全數四分之一的一百一十一位新進議員（六十三位民主黨籍和四十七位共和黨籍），同時參議院亦有十一位新成員。此外，一九九二年的選舉也空前激烈，獲得百分之五十五以下的選票而當選的議員增加至一百一十

一位。至於未遭逢強力競爭對手而當選的議員人數亦下降至三十四人，約僅達一九八八年時的一半比例❾。

對於那些極可能再連任的職業政客，民衆的失望普遍展現在數州掀起對國會議員採取任期限制之潮流上。儘管根據憲法此種情形須經由法院裁決，但在第一百零三屆國會中有三分之一的成員已經受到參議員十二年以及衆議員六至十二年的任期限制（參見第一章）。

直到一九六〇年代國會議員選舉與總統大選總有著密不可分的關係。若選民支持某政黨和其受歡迎的候選人，將有助於數十位同黨議員贏得選舉而邁入國會殿堂。然而現今此種總統候選人仍是老面孔時，選民們偏好「分裂投票」(Split their tickets)。奧斯丁・雷尼(Austin Ranny)便曾指出：

> 簡言之，總統在競選連任時所能為其所屬政黨帶來的最大幫助只是突顯其個人的知名度，而非依賴他的表現優劣來決定該黨國會議員候選人選舉的前途❿。

總統與國會選舉間的薄弱關係可由一九八八年的事實加以驗證。有超過一半的民主黨衆議員當選人是來自共和黨總統布希所贏得的地區。從另一方面來看，有百分之三十一的國會選區（大約為一半的南方選區）的選民支持民主黨籍的衆議員，卻也同時支持共和黨的布希。另外則有十三個選區的選民投給共和黨的衆議員，同時亦擁護民主黨的總統候選人麥可・杜凱吉斯(Michael Dukakis)⓫。

當今現任者固然坐擁無比的大權，但其將資源與同僚分享卻阻絕挑戰者的覬覦係導致國會選舉競爭衰退的主因。利益團體並不考慮個別議員的黨派，只求他們能支持該團體的利益便增加選舉的獻金。一

九九〇年時，百分之八十政治行動委員會的獻金係流向現任議員。挑戰者發現募集選單資金倍加困難，而惡性循環的競選成本更加添其處境的不利。反觀現任議員可能僅須募集前次選舉因挑戰者中途放棄而未花完的捐獻金即可。再者，國會議員於選區中享有優良名聲者可累積其在華盛頓的政治經歷，或藉由年資可在對選民利益極爲重要的委員會中謀得重要職位。此外，在華府及選區的大批職員更可對選民提供直接的服務。另外一項重要的優點是「顯著優勢」(Franing privilege)。包括每位眾議員一年可享有六次免費郵寄大宗郵件給選民以及無限量普通私人信函的郵寄等優惠。議員們利用此機會寄新聞信函給民衆並且大肆宣揚他們在華盛頓的活動。據估計，在一九九〇年此類郵件的成本約達一億一千四百萬元。而從國會辦公室不請自來的郵件正是布希於一九八九年六月在關於選舉法的演講中所提及必須加以限制的一點（詳見第五章）。

另一項影響公平選舉的因素是各州有權規劃國會選舉選區之劃分。曾於一九六二年「貝克控告卡爾」(Baker v. Carr) ⓬一案中所提示，依據相等數量選民而進行適當的「割製選區 (gerrmendering)」之原則早已因各州多數黨爲一己之利與減少競爭性席次數量便作不公平的劃分而破壞殆盡。然而這些因素並未改變兩黨議員逐漸強調獨立性格和漠視黨派屬性的事實。與布希贏得百分之六十五選票同選區的印地安那州民主黨籍衆議員吉姆・詹士 (Jim Fantz) 曾對此有新評論：

> 我並未離開政黨，只不過同時我亦需要有獨立的訴求。因此，「身為民主黨員」在我的理論黨中並不是重點⓭。

雖然上述現任者的優勢仍可平等地適用於參議員（因爲參議員不

但代表各州同時競選花費更為龐大，是以也擁有較大的辦公室和較多的職員預算），但是參議院中的安全席次相形之下也更少。由於參議員的選區係以廣大的州為單位，因此在兩大黨大本營所在地的一些異質性選區內的競爭更為激烈。一九八〇年的選舉中，有一半以上的參議員僅獲得不及百分之五十五的選票，同時也只有百分之五十五點二的議員競選連任成功。儘管如此，現任議員於他次選舉中的表現仍佳，連任成功的比例分別為一九八二年的百分之九十三點三以及一九八六年的百分之七十五。而當參議的種族色彩同質性愈高時，政黨改朝換代的可能性也愈大，如同一九八〇年和一九八六年的情形一樣。

兩院制議會：參議院與衆議院

憲法設立兩院制議會主要是為了確保十三州的批准而作的必要讓步之一。若衆議員依據各州人數多寡比例而選出，則需要第二個議會始能加以制衡。參議院的設置即是基於平等代表權的考量而給予各州相同的兩個名額。如此一來，小州的利益方得以受到保障。現今參院中由二十六個小州所形成的多數實際上也僅佔全美國人口總數的百分之十七。另一項妥協的考慮是，建國之初只有二十六位議員的小規模參議院可以扮演制衡較激進的衆議員之保守派角色。甚且當初的設計是參議員乃經由各州議會間接選舉產生。當然，此角色已於一九一三年通過的憲法修正案中加以調整，即參議員改由各州人民直接選舉產生。

憲法賦予參、衆兩院相等的立法權。任何一院皆可提案，惟此議案在提交總統簽署之前，兩院必須達成一致的共識。兩院皆擁有宣戰權（實際只是一種形式上的權力，例如美國並未正式向北越宣戰）以

及可引用憲法第二十五條修正案的規定同意提名遞補空缺的副總統職位。儘管兩院擁有上述共同的權力，憲法仍給予個別議院特別的權力。例如，所有稅收和財政議題的討論必須由衆議院開始，而衆議院也享有彈劾總統的提案權。另一方面，參議院則擁有總統任命諸如內閣部長、聯邦法院法官以及大使等官員的同意權。參議院一如衆議院得對總統行使彈劾權。此外，參議院亦具有條約批准權。此權力雖曾於一九一九年反對凡爾賽條約時曾使用過，但是由於總統多另以和外國政府簽定行政協定 (executive agreement) 的方式來規避此項限制，使得參議院這項權力在於二十世紀頗有英雄無用武之地的缺憾。然而，參議院於一九七八年修定巴拿馬運河條約以變更運河控制權，和一九八八年五月參議院批准雷根總統與戈巴契夫，和一九八八手五月批准雷根總統與戈巴契夫關於裁減中程核子武器的條約等兩事件又使參議院此項權力重獲重視。事實上，執行外交政策需要大筆資金，而外交預算又尚握在兩院手中，因此衆議院在外交事務上也是一個舉足輕重的夥伴。儘管衆議院在代表人民方面有著較長的歷史，，但貴為「上院」的參議院則擁有較高的聲望和地位。

□參議院

為何像參議院這般不論各州大小一律只有兩位參議員名額，又可能造成少數意見左右多數意見的非民主結構可以成爲如此強勢的立法機關？憲法對於參議員資格的規定實際上較之衆議員爲嚴格。參議員必須年滿三十歲，同時具備美國公民身分九年以上。衆議員則僅須年滿二十五歲，具備至少七年的公民身分。因此參議員的平均年齡較衆議員高，這也是爲什麼參議院貴爲資深的上院。

由於參議員係爲全州人民之喉舌，他們比衆議員擁有更重要和更

大的選區，所以參議員享有在該選區更大的政治影響力。 所謂「參議員的禮貌」(Senatorial Courtesy) 這項傳統即意指同黨的總統在任命官員時會向該州參議員諮詢。事實上，參議員多主動向總統推薦其中意的人選，例如聯邦法官的空缺。

參議員任期六年，所以他們有更多時間經營自身在參議院中的勢力以及扮演立法者的角色。更重要的是，他們不若衆議員必須經常面對選舉連任的壓力。尤有甚者，較之衆議院，參議院更是培育具有潛力的領袖人物和總統候選人的搖籃。近年來投身總統選舉的各候選人除少數如民主黨的理察・蓋哈特 (Richard Gepherdt) 和共和黨的傑克・肯普 (Jack Kemp) 出身衆議院之外（一九八八年），其餘不是參議員便是州長。然而，不少參員的總統之路皆鎩羽而歸。最後一位競選成功的參議員是一九六〇年的約翰・甘乃迪 (John Kennedy)。

因爲參議員人數較少（共一百席，衆議院則有四百三十五席），參議院也就被視爲較排他性的議院。每一位參議員較可能廣爲人知，也較受媒體青睞，因此他們可於就任初期即可獲得許多權力。規模上的差異使得兩院在程序及運作上的不同更難以評加解釋。在衆院中，由於重要職位的重疊性不高，連帶使得權力的分配也較爲公平。反觀參議院，除了剛上任的生手之外，幾乎每位參議員都能擁有些許重要職位，如此更突顯其影響力。在參議院中諸如委員會主席、次級委員會主席、政黨領袖和黨鞭以及政黨政策暨選舉委員會等工作都有許多職缺有待塡補。

研究國會政治的權威尼爾森・波斯比 (Neleson Polsby) 曾寫道：

> 値得記取的是美國雖僅有一百位參議員，但是每一位參議員皆以擁有崇高地位、高曝光率、大批幕僚以及重要權力而自⑭。

復由於接受大量委員會的指定工作使得原本即代表較爲分歧選區的參議員比起衆議員同僚們更能成爲通才，同時擁有更爲廣泛的影響力，但此亦意味他們肩負更沈重的時間壓力。而參議院之所以成爲較尊貴的一院之理由或許來自於議員本身的行爲。衆議員經常會更上一層樓的競選參議員（第九十九屆國會中便有三十三位參議員出身衆議院），並視之爲平步青雲的途徑。只不過至今從未有過參議員回頭競選衆議員的情形發生。

參議員的工作有何特別之處呢？參議院因爲人數較少，議場華麗和歷史悠久而經常被視爲「獨斷性俱樂部」(exclusive club)。唐納・馬修 (Donald Matthews) 在探討參議員的行爲規範和習慣時曾指出，正是由於這些習慣導致參議員社會化的結果是他們更加自豪並且相敬如賓⓭。例如，議員們應遵循「學徒制」(apprenticeship) 的精神去完成工作。而初上任者更要扮演腳踏實地的「工作馬」(workhorses) 而非投機取巧只顧自我炫耀的「展覽馬」(showhorses)。雖然總有不守規距的生手，但畢竟最後最受尊崇的還是那些深受規範影響、對議事抱持妥協與談判的耐心、同時忠實傳達委員會與其領由意見以換取對其所屬委員會尊重的議員們， 這也就是參議院獨特的「互惠傳統」(Tradition of reciprocity)。然而近二十年來，這些行爲準則的重要性已漸漸瓦解。部份原因是總統對參議院的影響力常常凌駕於某特定議題的委員會之上，而新進議員在近乎毫無準備的情況下發表言論只爲獲取媒體曝光率和打響國內知名度。是以參議院內的爭辯常淪爲黨派之爭，傳統禮儀早已盪然無存了。在許多方面，參議院愈來愈像衆議院。大有甚者，參議院於一九八六年六月也步上衆議院的後塵允許電視攝影機進入院內。

參議院的傳統角色之一旨在保障少數權益。而參議院中的少數用

以抵制多數意見的最極端手段即是「阻撓議事」(filibuster) [16]。相較於衆議院，參議院的規則顯得較不正式且寬鬆許多。傳統上只要議員樂意，可以無限制地在院會中延長或持續其辯論，任何中斷發言的提議必須由演說者本人同意。由於辯論不設限，若是少數議員決心徹底討論一項法案，則很難達成一致的協議來終止辯論或是付諸表決[17]。「阻撓議事」這項手段常被批評爲不民主的設計，但是支持者仍宣稱在此分歧的社會中，這樣一種保障少數權益的機制仍有存在之必要。也有人主張若取消此項旨在保護少數州或地區重要利益的設計，整個國家的生存將面臨威脅。無論如何，並非少數方能有此舉動，個別議員亦能有效阻撓議事程序的進行。「阻撓議事」最長的紀錄是由南卡羅萊納州參議員史東·瑟曼 (Strom Thurmond) 從一九五七年反對「公民權利法案」(the Civil Rights Act) 時所創下的二十四小時又十八分鐘。而最長的團體阻撓議事則是由南方民主黨員從一九六四年反對「公民權利法案」時所創，他們整整持續了八十三天！

近年來，阻撓議事進行的使用次數增加以及位居少數的共和黨議員以威脅拖延戰術來換取討價還價的籌碼之行爲已遭到參議院多數黨領袖喬治·米契爾 (George Mitchell) 的嚴厲指責。米契爾指出，數十年前的參議院還少見拖延議事的舉止，但是到了第一百零二屆國會時卻有四十八次終止討論的建議被提出，大部份均歸咎於共和黨的阻撓議事進行。這些威嚇所造成的結果是，參議院內的多數黨不得向少數黨讓步且接受調解，如此兩黨合作的精神較之衆議院更爲普遍。

❑衆議院

傳統以來，衆議院在組織結構上比起參議院更顯得層級分明，也因此我們可以清楚地看到菁英份子如何憑藉實力躍上高層。部份原因

是衆議院中重要領導地位的數量與議員總數不成比例，形成僧多粥少的局面。這種現象在七〇年代初期曾引發新進議員和中生代議員的不滿，除非他們能留在國會很長時間，否則休想對政策制定能有重要影響力。此種衆議院領導層權力過於集中化的情形已於一九七五年委員會改革的運動中有所調整。

由於衆議院中常設委員會的指派工作較少，使得衆議員較參議員更專精某一項特定領域事務。甚且，衆議員在華盛頓經常匿名行事，也較少受到公共注意。就連選區中許多選民都不記得他們衆議員的姓

表 2.1　衆議院和參議院之比較

衆　議　院	參　議　院
人數較多(435)	人數較少(100)
任期較短(2年)	任期較長(6年)
由小選區選出	由各州選出
擁有徵稅權和彈劾權	擁有總統任命官員的同意權彈劾案提案權、條約批准權
較為正式	較非正式
規則較嚴格	規則較具彈
權力的分配較不公平	權利的分配較公平
議員知名度不高	議員知名度較高
平均年齡較輕	平均年齡較高
資格較鬆(年滿25歲;7年公民身分)	資格較嚴(年滿30歲;9年公民身分)
議事較快速	議事較緩慢
見習時間較長	見習時間較短

資料來源:Lewis A. Froman Jr, The Congressional Process(Little, Brow, 1967),p.7.

名。現今電視轉播眾議院的辯論多將焦點置於院會的議員和事件之情況在過去是很少見的。

眾議院必須有較嚴格的議事程序以應付如此大規模的議會立法工作。與參議院最大的不同是，眾議院對於辯論的長度和議員的發言訂定了嚴厲的時間限制，在某些情況下眾議員甚至僅能發言一分鐘。終止辯論的提議僅需簡單多數，接著便可付諸表決，迅速處理議案。因此位居少數的共和黨經常抱怨民主黨設立太多規定限制他們在院會提出修正議案的機會，民主黨此種強行表決立法的霸道行為有如專制君主。這也難怪近年來黨派與敵對的氣氛彌漫整個眾議院，兩大黨合的可能性也微其微。

大州在眾議院的優勢主要展現在各州代表們的團結一致以及掌握常設委員會中的重要戰略性職位。例如，加州擁有有五十二位眾議員，而懷俄明州僅有一位，後者根本無法確保委員會中的代表性地位。儘管如此，各州代表們的議事效能仍須依賴其領導者和同僚間的利益共識，所以加州的眾議員人數雖然眾多，但由於地區間的差異和意識型態上的不同卻無法擴大他們的潛在影響力⑱。近年來代表各地區和種族團體的議員們跨州攜手合作共事的情形更形重要。能夠串連參、眾兩院的議員對各州而言才是發揮政治影響力最有效的方式，至於各州的規模大小也就不那麼重要了。各州於國會權力的大小取決於該州代表佔有重要委員會和次級委員會主席，以及主要領導職務的多寡。

國會委員會及其主席

國會中大多數的重大立法工作是先由各常設的專門委員會依其特

定領域研究各草案，再決定工作是否先提交全院院會討論。由於委員會擁有各項法案的生殺大權，也因此其組成的成員便十分重要。此外，委員會亦職司對政府各部門工作的調查權，同時得要求行政官員出席委員會。藉由召開公聽會的方式質詢各相關證人並收集證據。而壓力團體、其他利益團體甚或政府各部門單位也都會派代表出席。通常委員會成員於聽證會中只會向證人提出問題，至於詳細的討論則留待下一回合。自一九七三年起，委員會的會議都是公開舉行，包括逐條審察法案的會期。 諾曼・歐斯坦 (Norman Ornstein) 便曾指出，因爲委員會成員的舉止和投票都曝露在媒體、選民和壓力團體的注意之下，這些改革已經嚴重的改變委員會的運作模式[19]。委員會主席的影響力以及議員斤斤計較的能力都因而驟減。如同威廉・藍區 (William Lunch) 的評論一般：

> 現今委員會議事的公開化已成為立法過程的重心。縱使此種置委員會運作於公衆監督之下的改革能提供更多公共資訊的流通，卻也降低議員們投票反對自己選區立即利益的能力。結果反使原本舊制度中委員會議員有效協商及討論的模式不復可行[20]。

參、 衆除了一般常設委員會 (Standing Committee) 之外， 亦設有數個聯合委員會 (Joint Committee) 以及審查某特別法案而短暫設立的專門委員會。 在這些特別委員中最著名的有參議員山姆・厄文 (Sam Ervin) 爲主席的水門案特別審查委員會，參議院爲調查中央情報局業務而設的情報委員會，一九八八年爲伊朗軍售案而進行的聽證會等等。

衆議院委員會的規模通常較參議院的委員會大，然而兩院委員會

的成員都是依院內政黨實力的比例而分配的。委員會指派是由各院的政黨負責，也經由院內各政黨黨國批准。民主黨於衆議院中設有「指導暨政策委員會」(Steering and Policy Committee)，由二十四位傑出的議員組成。這個委員會取代了一九七五年民主黨衆議院「歲入暨歲出委員會」的工作。在參議院中與前者相同的是民主黨的「指導委員會」。至於共和黨則透過其兩院中所屬委員會的分支委員會分派議事工作。在決定各委員會的政黨代表時，各黨領袖的考量依據不外乎「資深制」(seniority) 個人選擇以及議員選區的利益。 而爲確保地理上的均衡，各政黨領袖亦了解委員會工作的指派是影響委員會決議的不二法門。自一九七〇年代中期起，資淺的議員僅能被動地接受所分配的工作而不論這些指派是否牽涉到個別或選區的利益。此種情況在衆議院中最爲普遍。

無可避免地，某些委員會較受議員垂愛，某些委員會則被公認地位高尚。例如兩院中涉及徵稅與政府開支的委員會總是最受尊崇的。衆議院「歲入暨歲出委員會」和參議院「財政委員會」(Financial Committee) 便是主掌稅務大權。每當總統沈思於稅務變革之際，這些委員會的支持形同無價之寶。至於「撥款委員會」(Appropriations Committee) 負責分配政府各部門的預算和各項新舊計劃的經費。 由於在外交政策上有特別的權力，「外交關係委員會」(Foreign Relations Committee) 傳統上即爲參議院中的重要委員會。在衆議中的「程序委員會」(Rules Committee) 則具有主導議程的控制權，因此這個擁有十六名成員的組織所獲得的指派通常都是價值不菲的工作。另一方面，諸如處理郵政和公民服務、哥倫比亞特區活動、退伍軍人事務、政府運作以及房屋行政等性質的委員會卻未出現議員激烈爭取的場面。

參、眾兩院委員會長久以來即被認為是操控立法的中心，因此傳統上委員會主席亦握有實權。這種權力集中於委員會主席的現象曾被伍卓・威爾遜（Woodrow Wilson）戲稱美國政府其實是由常設委員會主席所組成的政府。直到七〇年代，委員會主席仍享有委員會運作的獨

表 2.2　參議院與眾議院內的常設委員會（第 103 屆，1993-4）

參議院常設委員會

委員會名稱	主席	代表州
農業、營養暨林業委員會	派垂克・李斯	佛蒙特州
撥款委員會	羅勃・畢爾德	西維吉尼亞州
軍事委員會	山姆・紐恩	喬治亞州
銀行、住宅暨都市事務委員會	唐納・瑞奇	密西根州
預算委員會	吉姆・賽塞	田納西州
商務、科學暨運輸委員會	歐尼斯・荷林斯	南卡羅萊納州
環境暨公共事務委員會	馬克思・包可士	蒙大拿州
財政委員會	丹尼爾・默尼漢	紐約州
政府事務委員會	約翰・葛蘭	俄亥俄州
司法委員會	約瑟夫・柏登	德拉瓦州
勞工暨人力資源委員會	艾德華・甘乃迪	麻塞諸塞州
程序暨行政委員會	瓦登爾・福特	肯塔基州
退伍軍人事務委員會	約翰・洛克斐勒四世	西維吉尼亞州

※所有參議委員會主席都是民主黨籍

眾議院常設委員會

委員會名稱	主席	代表州
農業委員會	達拉．葛茲	德州
撥款委員會	威廉．那吉	肯塔基州
軍事委員會	唐納．丹露士	加州
銀行、財政暨都市發展委員會	亨利．岡薩雷茲	德州
預算委員會	馬丁．沙柏	明尼蘇達州
教育暨勞工委員會	約翰．丁吉爾	密西根州

（接下頁）

（續接上頁）

外交事務委員會	李・漢朱爾頓	印地安那州
政府運作委員會	約翰・孔亞斯	密西根州
住宅行政委員會	查理・羅斯	北卡羅萊納州
司法委員會	傑克・布魯克	德州
商業、海事暨漁業委員會	傑瑞・史塔布	麻塞諸塞州
天然資源委員會	喬治・米勒	加州
郵政暨公民服務委員會	威廉・克雷	密蘇里州
公共建設暨運輸委員會	諾曼・米尼塔	加州
程序委員會	喬伊・歐克利	麻塞諸塞州
科學、太空暨科技委員會	喬治布朗二世	加州
小型企業委員會	約翰・拉法斯	紐約州
公督管理準則委員會	吉姆・麥德莫特	華盛頓州
退伍軍人事務委員會	蒙哥馬利	密西西比州
歲入暨歲出委員會	唐・羅坦葛斯基	伊利諾州

※所有眾議院委員會主席都是民主黨籍

斷權力。他們可以安排開會時間、決定議程、掌控各項資源和委員會的職員。他們可將其不中意的法案來束之高閣以防止其成爲立法。委員會主席不僅負責撰寫通過的法案報告，同時也代表其所屬委員會出席院會作口頭報告。如果必要的話，他們將成爲兩院爲達成折衷意見所組成之協調委員會的主要領導人。最後，他們更握有各次級委員會成員的任命權和管轄權。

按理說各委員會主席必須爲上述權力的使用負責，只不過偶爾也會出現主席濫權的情事。例如，有些主席開會通知的發佈過於急促，想趁大多數議員不在華盛頓的時候召集開會以強行通過某法案。有些主席更藉指派委員會工作或分配次級委員會資金的機會獎賞同僚懲敵對議員。新進議員對此現象多半怒而不敢言。這種情形在眾議院可謂司空見慣。這股怨氣終於在七〇年代中期爆發，導致委員會運作系統根本性的變革。從此眾議院委員會主席必須遵守新的程序限制，同時

也被迫與新進議員共同分享權力。

除此之外，另一項重大的變化即是次級委員會數量的激增和權力的擴張，致使各主要委員會的權限也隨之分散。七〇年代初期，次級委員會（除直屬於撥款委員會之下的次級委員會）並未在委員會或議會的法案理方面扮演舉足輕重的角色。然而在一九七一年至七五年，隨著委員會主席的權限逐步被削減，次級委員會主席的權力相形之下顯得重要許多。到了一九七五年底，次級委員會的地位更形獨立，其主席在議會中亦扮演較積極性的角色。同時，各次級委員會的成員也受到衆院民主黨黨團所採行的「權利法案」之保障。

許多觀察家深信上述改革已將原本以委員會爲主的美國政府轉變成爲以次級員會爲重心的政府。但同時也有人擔心衆議院如此過度的分權可能造成進一步分裂以及領導合作等弊端。因此，次級委員會數目已略爲刪減，其管轄權亦較爲合理化。一九七五年時，衆議院將原本的一百五十一個次級委員會削減爲一百二十個左右。同時期的參議院亦擁有一百四十個次級委員會，但到了第一百零二屆國會時只剩下八十七個。諷刺的是，這股分權的趨勢正巧發生於衆議院民主黨試圖增加議長、民主黨指導暨政策委員會以及民主黨黨團的權力以協調政黨立法政策與強化本身實力之際。

委員會主席的選拔向來是依據「資深制」的原則。這意謂多數黨的議員若能未曾中斷地在委員會中服務，則可依年資自動成爲坐擁實權的該委員會主席。此項制度設計的用意在於防範主席權的爭奪，並且獎賞議員在委員會中的經歷。然而，資深制並未考量到議員的個別才幹，與同僚共事的能力或是對政黨一般性目標與計劃的忠誠度，充其量它不過獎勵那些能生存和連任者。因此，這項制度遭受兩點嚴厲的批評。首先，它造成大多數主席的平均年齡大於一般議員的平均年

齡甚多。論者更譏評這根本是一項「耄老制」(the senility system) 而非資深制。其次，資深制不可免地暗助那些選自一黨獨大選區的議員。這些議員實際上在選舉時並未遭逢對手的競爭，結果造成南方的民主黨議員得於一九六〇年代不成比例地控制各委員會主席和其他重要崇高的委員會之職位。這些自由派民主黨議員所帶來的問題是，儘管他們是民主黨員，卻經常違背黨團政策而一意孤行，甚至於保守派共和黨議員口徑一致。是以他們利用自己的職位阻撓其所屬政黨急欲促成與支持的自由派法案。

改革「資深制」的呼聲不僅來自自由派「民主黨研習小組」(the liberál Democratic Study Group) 所堅持的目標。 最後，衆議院民主黨終於一九七三年率先決定委員會主席必須在每個會期一開始便由院內黨團選舉產生（黨團會議係由院內所有該黨議員參加）。不過該年所選出的主席人選仍和以往按資深制選出的人選一樣。儘管如此，一九七五年的選舉中，七十五位年輕、自由派的衆議院新任民主黨議員仍聯手推翻資深制的基礎。每一位委員會的主席人選都必須通過民主黨新進議員面試的嚴酷考驗，同時，經由該黨「指導暨政策委員會」(Steering and Policy Committee) 的推薦後， 黨團仍有投票表決的權力。其中曾有三位委員會主席遭到黨團以其他委員會中的資深議員取代之。這項選舉的目的係爲更換三位年屆七、八十歲的南方民主黨議員，而代之較爲年輕以及自由派的新血輪，如此亦可根除這些獨斷且缺乏代表性的老議員繼續霸佔主席的職位。此外，更可能強化民主黨黨團的權力，同時給予代表北方較自由派都會選民意見得以反映的機會。在此著名變革之後的十年，衆議院民主黨議員以一百二十一票對一百一十八票通過由馬文・普萊斯 (Melvin Price) 接任軍事委員會 (Arms Service Committee) 主席的職務。如今，高齡八十且年老體衰

的普萊斯並非由該委員會中排名居次的議員接替，反而是由排名第七順位，經由民主黨黨團提名來自威斯康新州的李斯・亞斯平 (Les Aspin) 雀屏中選。而亞斯平卻於一九八七年首任任期中因支持雷根政府軍售尼加拉瓜反抗軍 MX 飛彈事件，以及提高國防預算等政策而引發自由派民主黨議員的衆怒。普萊斯僥倖躲過一劫，促使他牢記此一教訓，積極重建他與黨團的責任關係。一九九〇年時，民主黨黨團復更換兩位資深議員——葛倫・安德森 (Glen Anderson) 和法蘭克・安紐爾 (Frank Annunzio)，他們分別遺留下的「公共事務委員會」(Public Works Committee) 和「住宅行政委員會」(House Administration Committee) 等職缺則引發其餘議員的激烈爭奪。兩年後，黨團再更換八十二歲的撥款委員會 (Appropriations Committee) 主席傑米・惠頓 (Jamie Whitten)。惠頓患有中風卻拒絕自願下台，因此黨團代之以八十三歲高齡的次位人選，肯塔基州的威廉・那吉 (William Natcher)。此外，參議院民主黨則於一九七五年起同意，只要五分之一黨團成員的要求即可以祕密投票的方式選舉委員會主席。

綜合上述論點，次級委員會職權的擴張、資深制的受限及瓦解等都是導致委員會主席的權力式微之主因。大有甚者，政黨領袖的角色日重和九〇年代嚴格的預算控制均限制了委員會對其所堅持之政策的裁量權。是以政策變換的主動權已由原先掌握立法權的委員會和次級委員會手中，轉移至政黨領袖或享有預算大權的議員身上㉑。

政黨領袖

傳統上，委員會主席的工作係就其專業領域提供政策的領導性，而政黨領袖則主要負責如法案程序安排、院內聯盟的建立以及黨內和

諧的維繫等組織性事務。儘管憲法對衆議院議長曾有明確的規定，而後者亦的確具有重要的職權如各委員會成員的任命等，不過，一些較爲獨斷的議長如瑞德（Reed）和坎能（Cannon）的作爲卻引發一九一〇年的反抗，亦間接取消衆多議長的職權。衆議院於一九七〇年代所進行關於委員會主席分權化的改革，一度又強化了議長和政黨領袖的權力。舉例而言，議長擁有任命多數黨領由進入程序委員會的特權，如此等於實際掌控議程的安排；又如議長得以指定議案給多個委員會，而藉由與各委員會主席協調的機會，更可進一步涉入各項政策的的討論。七〇年代改革後的國會中，許多重要的法案多經由一個以上的委員會討論。包含許多主題和數以千計頁數的大型法案之出現更加重政黨領袖的地位。例如爲求打破聯邦預算僵持的局面，白宮與國會代表往往必須進行多次會商以消弭歧見，如此更給予國會政黨領袖代表其同僚以達成協議的權力（儘管他們仍須說服議員們接受協調的結果）。政黨領袖們偶爾亦會利用一些特殊手段來迫使議員重視某一法案，同時有效地規避委員會的正式管道。

分裂政府的形式（如一九八一年至八三年）以及議員自我期望的提高（特別是民主黨議員多希望其領袖能於立法過程和與總統的關係中扮演更積極的角色），更加刺激黨派意識的高漲。隨著八〇年代民主黨意識型態異質性的式微，以及南方各州的議員與國會黨團的路線更趨一致，亦有人憂慮此種強勢領袖的運作將威脅個別政策的施行，甚至議員的連任目標。是以民主黨籍議員更加期盼他們的領袖能有效地代表他們於媒體前發言以對抗共和黨的總統[22]。

衆議院中的主要政黨領袖包括：

(1)議長 由於議長係於每會期開始時經投票選舉產生，又以政黨實力爲主要考量，因此多數黨所推出的候選人多能當選。事實上，議

長都是經由多數黨黨團所選出，同時除非本人自願退休，否則這項職位總是沒有競爭對手⑱。基本上議長在國會內扮演雙重角色，即他同時身兼「裁判」（衆議院主席）和「首腦」（多數黨領袖）。當他是衆議院主席時，他主持會議、解釋議事規則、決定表決和指派委員會各項法案；而作爲政黨領袖，他不僅是該黨政策的發言人，各以主持「指導暨政策委員會」機會影響各委員會成員的分配。儘管他擁有投票權，卻很少積極地參與辯論。衆議院議長通常能夠很圓滿地結合這兩種相互牴觸的角色，同時他於程序問題上的決斷權更鞏固他在立法方面的影響力。此外，議長亦是憲法所規定次於副總統繼位人選。

湯瑪士・歐尼爾 (Thomas O'Neill) 曾經擔任一九七七年至一九八七年的衆議院議長。他那強勢的性格使他作爲國會山莊最具影響力的人物。而卡特政府未能與衆議院民主黨領袖保持良好來往係導致府會關係衰退的主因。儘管如此，一九八一年時，歐尼爾仍因未能團結民主黨多數勢力對抗雷根總統刪減款和預算而廣受批評。只不過這些不滿仍無法構成正式的挑戰。歐尼爾的繼任者來自德州的吉姆・萊特 (Jim Wright) 則獨攬大權並且塑造更具侵略性以濃厚黨派色彩的領導風格。然而就在兩年半任期內領導民主黨反對勢力對抗共和黨爲首的政府之後，萊特卻因「道德委員會」調查他的財務狀況而被迫辭職。廣受尊崇且黨派色彩較不濃厚旳湯瑪士・佛利 (Thomas Foley) 隨即由原先院會多數黨領袖的身分接任萊特的遺缺。

⑵院會多數黨領袖　國會黨團在議長之外，會再選出一位助理的院會領袖以負責領導該黨每日的戰略和工作任務。他也必須就時間表旳安排與各委員會主席、程序委員會以及少數黨領袖進行協商。當湯瑪士・佛利於一九八九年六月接任議長後，他所留下的這項職位即由前任總統候選人，來自密蘇里州的理察・蓋哈特 (Richard Gephart) 接

替。

(3)多數黨黨鞭 民主黨院會領袖任命一位多數黨黨鞭和數位助理黨鞭，其任務主要是通知該黨議員出席院會的法案投票。爲達成目標，黨鞭必須與議員們協調並且說服他們採取與領袖立場一致的投票。除此之外，他亦提供議員們各項資訊，同時扮演領袖與一般黨籍議員間溝通的橋樑。然而儘管如此，美國國會黨鞭仍缺乏類似英國國會黨鞭具備強制性紀律以確保議員服從的能力。此項黨鞭體系到了八〇年代末期已擴展到一百零二位成員的規模。其中包括一位主要黨鞭、十五位副黨鞭、三位執行主席、六十四位一般黨鞭以及十八位地區性黨鞭。這項黨鞭體系的規模和代表性不僅改善了領袖與一般議員間的溝通，同時經由黨鞭的努力，更爲新進議員提供參與委員會以外立法過程的機會。一九九一年來自密西根州的衆議員大衛・伯尼爾(David Bonior)在國會最資深的黑人議員威廉・葛威(William H. Gray)意外宣佈辭去現職而擔任「黑人聯合大學基金」(The United Negro College Fund)的執行長之後，成爲多數黨黨鞭。

(4)民主黨指導暨政策委員會 衆議院民主黨於一九七三年三月將兩個政黨委員會合併成爲新的「指導暨政策委員會」，其成員包括議長、院會領袖、黨鞭和副黨鞭以及其他地區性的議員。除了指派同黨議員委員會的工作和提名黨團所同意的委員會主席之外，「指導暨政策委員會」更肩負策略與政黨政策的擬定。資深制以及委員會主席權力的式微似乎更強化了該委員會的角色，同時也顯示一種新的政黨權威集中化之趨勢。但是某些自由派的民主黨議員隨即不滿委員會未能有效提供持續和堅定的領導。因此，衆議院的民主黨員蘊釀提案分化這種集權的現象。他們希望在第一百零三屆的國會中，議長雖然仍有權指派各委員會的成員，但是這些工作派任與政策發展的責任卻由個

別委員會負責。

民主黨黨團的主席和副主席現在也隸屬於政黨領袖的核心圈內。他們經由全體黨議員選舉產生，職司協助議長、院會領袖和黨鞭控制議事時間以及政黨合作與協調談判等繁雜工作⑪。

(5)衆議院少數黨 位居衆議院少數黨的共和黨也於每次開會期開始時由黨團選出一位少數黨的院會領袖（目前爲伊利諾州的羅勃・米契，Robert Michel）、一位黨鞭、一個個別的政策委員會以及一個派任委員會。

一九八四年間，米契的領導風格很明顯地遭受黨內「新右派」(The New Right) 的年輕保守勢力之挑戰。後者如來自喬治亞州的紐特・金瑞契 (Newt Gingrich) 要求身爲反對黨的共和黨應採取更急進的路線。金瑞契隨後並於一九八九年三月取代即將出任布希總統國防部長的前任衆議院少數黨黨鞭狄克・錢尼 (Disk Cheney) 所留下的職位。金瑞契係以八十七票對七十五票擊敗溫和派的伊利諾州衆議員愛德華・曼尼根 (Edward Manigan) 而成爲少數黨黨鞭，他同時也是攻擊議長吉姆・萊特而使之被迫下台的始作俑者。

至於參議院方面，主要的領導人物如下：

(1)參議院議長 在參議院中主持會議的正式主席是副總統，也就是參議院的議長。他通常只是扮演仲裁的議長角色，也唯有當正反雙方票數呈現僵局時他才會參加投票。雖然憲法賦予他這項正式的角色，但實際上他卻很少出席院會。復由於參議院議長並非參議員，因此他有可能是院中少數黨的黨員。

(2)參議院「臨時議長」 當副總統不克出席院會時，多數黨則推選一位資深議長爲臨時議長。他將是政黨的活躍份子，亦可以參與各種投票。這可說是擁有少數實權的正式職位。

表 2.3 第 103 屆國會 (1993-4) 領袖

參	議	院
議長	艾爾・高爾（副總統）	民主黨
臨時議長	羅勃・畢爾德	民主黨，西維吉尼亞州
多數黨領袖	喬治・米契爾	民主黨，緬因州
多數黨黨鞭	威爾登・福特	民主黨，肯塔基州
民主黨指導委員會主席	丹尼爾・伊諾	民主黨，夏威夷州
少數黨領袖	羅勃・杜爾	共和黨，堪薩斯州
助理少數黨領袖	艾倫・辛浦森	共和黨，懷俄明州
共和黨黨團會議主席	查德・科蘭	共和黨，密西西比州
共和黨政策委員會主席	唐・尼可士	共和黨，奧克拉荷馬州
共和黨委員會內部委員會主席	肯瑞德・勃恩斯	共和黨，蒙大拿州

眾	議	院
議長	湯瑪士・佛利	民主黨，華盛頓州
多數黨領袖	理察・蓋哈特	民主黨，密蘇里州
多數黨黨鞭	大衛・波尼爾	民主黨，密西根州
民主黨指導暨政策委員會主席	湯瑪士・佛利	民主黨，華盛頓州
民主黨黨團主席	史坦尼・候爾	民主黨，馬里蘭州
少數黨領袖	羅勃・米契爾	共和黨，伊利諾州
少數黨黨鞭	紐特・金瑞契	共和黨，喬治亞州
共和黨政策委員會	亨利・海德	共和黨，伊利諾州
主席共和黨黨團會議主席	狄克・阿曼	共和黨，德州

(3)參議院多數黨領袖 儘管參議院多數黨領袖的實際影響力有賴於個人人格特質，他仍是上院中最富權力地位的人物。他的主要資產在於說服同僚及扮演利益協調者和掮客的能力。然而對於那些獨立行事的議員，他則缺乏恩惠或紀律操縱力。曾經於一九五三年至一九六一年間擔任參議院多數黨領袖的林登・詹森 (Lyndon Johnson) 卻是特

例。由於他能與所有同僚維持最好的溝通管道，因此他很少在政策議題上有所讓步。雖然如此，詹森善於利用笑裏藏刀的手法去鞏固支持群也是衆所皆知的。曾任一九六一年至一九七七年參議院多數黨領袖的麥克・曼斯斐爾德 (Mike Mansfield) 則具備了溫順的截然不同性格。而其繼任者羅勃・畢爾德（ Robert Byrd ）卻以能正確判斷出院內多數議員之需求的能力而著稱。他被稱爲有如一名能使參議院有效運作的技師。特別的是，他並未干預所有的議題和政策。參議院多數黨領袖大部份的時間都是待在議場內，而他在處理衆議院事務上最主要的武器之一即是傳統上他便被其他議員公認爲地位崇高的領導人物。如此的肯定更賦予他可藉由提出議案或解決案以及休會舉動等方式來控制每日的議事程序。此外，他也常與衆議院議長甚至總統就立法進度舉行經常性的會商。

參議員哈瓦德・貝克 (Howard Baker) 於一九八一年成爲新任共和黨多數領袖。由於他善於塑造團結的政黨因而廣受好評。一九八一年時，百分之八十一的共和黨參議員的投票立場與黨團目標一致，而在提案投票中亦有百分之八十的投票行爲與雷根總統旳意見相同。貝克於一九八五年退休，參議員羅勃・杜爾（ Robert Dole ）隨即於擊敗四位對手後，成爲第九十九屆國會參議院多數黨領袖。杜爾係於最後一回合的投票中以二十八票對二十五票打敗來自阿拉斯加的多數黨黨鞭泰德・史蒂文 (Ted Stevens) 的。 雖然杜爾的妻子伊利沙白曾任雷根總統的運輸部長，但他卻採取與白宮涇渭分明的強勢立場。而共和黨於一九八八年再度淪爲參議院少數黨地位之際，杜爾也曾是總統候選人之一。同年，民主黨推選緬因州的喬治・米契爾 (George D. Mitchell) 爲新任多數黨領袖，以接替即將出任參議院臨時議長的畢爾德。

(4)參議院多數黨黨鞭　由於參議員人數較少，而且較之衆議員，參議員的彼此連繫較爲容易，投票立場也較易掌握，因此多數黨黨鞭往往成爲參議院多數黨領袖最親密的助手。參議員畢爾德自一九七一年起便擔任多數黨黨鞭一職，直到一九七七年成爲多數黨領袖爲止。加州參議員艾倫・葛倫斯頓 (Alan Granston) 則經由參議院民主黨議員一致的同意接任黨鞭的任務直到退休。葛倫斯頓不但深受病痛所苦，更因他在「基廷伍醜聞」(Keating Five Scandal) 一案中的角色而廣受批評。其繼任者爲瓦爾登・福特 (Wendall Ford)。

(5)參議院內的其他職務　共和黨於參議院內設有一個「政策委員會」專司立法時間表之諮議。另有一個負責委員會工作指派的「委員會內的委員會」(Committee on Committee) 以及一個由所有共和黨議員所組成的「共和黨會議」(Republican Conference)。共和黨選出不同的議員去主持這些委員會或黨團會議，以期分散院會領袖對這些組織的控制。另一方面，民主黨則推選其領袖並賦予他擔任「政策委員會」和黨團會議的主席，至於「指導委員會」則有另外的主席，來自夏威夷州的丹尼爾・伊諾 (Daniel K. Inouye)。

影響國會投票的因素

兩院的議員們每年必須就各委員會和院會內堆積如山的法案及決議案行使投票的權力。一九八〇年中兩院有記錄的投票次數總計一千一百三十五次；而一九七〇年至七八年間的投票總數更幾近於兩倍。

由於衆議員和參議員係選自不同的選區，又各具不同的任期，因此不同政黨掌控不同的議院的情形時有所見。共和黨於一九八一年至八七年控制了參議院的多數。在此之前，除了四年（一九四七年至四

八年以及一九五三年至五四年）之外，國會兩院於一九三三年至八一年間始終爲民主黨所操控的局面。然而，不同政黨主導國會兩院所形成的差異，尚不若國會與總統間的歧異如此明顯。

那麼究竟哪些因素影響了國會議員在國會中的投票呢？這些過程不僅非常複雜甚且牽涉衆多的影響力。同時，在不同的議題和時間上，某些影響力又較其他因素來得更重要。

□選區利益

幾乎所有政治人物的共同期望都是競選連任，是以保持選區選民的支持，對民意代表而言始終是相當重要的考量。憲法規定，美國國會議員必須爲其所代表州的居民。此項地域考量的規則意味國會議員不僅必須具備該州居民的身分，而且要在該州居住一段相當的時間。事實上，許多國會議員都是在其選區內出生並成長[15]。美國政黨的分權化指涉民意代表較常由各州與地方政黨組織而非全國性政黨機制來決定提名和參選，也因此民意代表較會注重自己家鄉政黨支持者的觀點。此種壓力隨著衆議員必須面對的焦點經常是地方事務而非中央議題。 衆所皆知， 選民逐漸自視爲獨立選民，投下「分裂性選票」(Split tickets)，而不再對傳統政黨保有其忠誠。

國會議員承擔不起與選區失去連繫的代價。他們不僅在華盛頓擁有辦公室，更於個別選區內設立處理地方上問題的許多選民服務處與職員。甚而儘管議員的選區距華府有三千哩之遙，他們仍會定期回到選區拜訪民衆，利用休會期間現場聆聽公衆的心聲。至於維繫與選民接觸的重要性前文已提過。某些國會議員會在國會開議前自行針對敏感議題舉行民意調查，而在大部份民衆並無堅決立場的議題上，議員們則可考慮其他因素而作自我裁決。有時候選民服務處所收到的信件

或電報，多少也能透露公眾對某項議題的觀點。

國會議員通常被視為能夠代表選民解決選區與聯邦政府間可能遭遇的問題，因此他扮演一般民眾和華盛頓官僚政府間的媒介。議員和其助理們大部份的時間都是花在整理選民的抱怨和問題上，而這些要求多半牽涉到如何確保公家機關能作出較迅速、較令人滿意的回應。有些議員則統籌將此類個案工作交付選區辦公室的職員負責。

另一項可顯示國會議員重視選區要求的方法是發揮他在委員會中的影響力。議員們多半會尋求與選區利益相關之委員會的職位，俾有利於處理這些議題。例如，來自中西部各州的民意代表視農業委員會為其理想中的分派單位；又如代表加州的議員則期盼於負責航空與太空計劃的委員會中求得一職。國會議員有時亦會以採取「互助方式」(log-rolling)，即彼此間交換利益及恩惠以支持對方的提案。某些議員則藉「肉桶立法」(pork-barrel legislation) 的手段以獲取於其選區內興建公共工程的計劃，如水利計劃或設立新軍事基地。如此一來，他們便可稱為選區帶來新的工作和繁榮。

摩里斯·費理那 (Morris Fiorina) 認為國會議員花費大部份時間在對其連任有助益的事務上，例如個案工作、規劃有利於選區的聯邦補助等，以期規避會於其選區內引發爭議的政策。誠如我們所見，這股潮流導致了眾議院選舉競爭性的衰退[26]。

大多數國會議員視己身為具備自主性的「受委託人」(trustee) 和遵循地方觀點的「代表人」(delegate) 兩種身分的結合體[27]。事實上，許多民眾對其選區的民意代表不僅一無所悉，也極少知道他們在個別議題上的投票記錄。只不過反對者於選戰進行時多針對具爭議性的議題向現任者的立場進行攻訐。因此，雖說國會議員實際上可享有極大的自由裁量權，但他們仍不可忽略家鄉的選民。

☐黨籍

美國國會中的政黨不若英國下議院的政黨，一般在投票的凝聚力和團結性上呈現嚴格的紀律。部份原因在於美國國會議員並不需要如內閣制中的議員那樣仰賴對行政部門持續性生存所必要的投票支持。分權制度防止任何對於總統的不信任投票。不論法案是否經由行政部門提出，民主黨和共和黨議員皆可審視每一項法案，然後依據實際情況投票。誠如我們所見，地方的觀點理應於國會議員的投票決定過程中扮演重要角色，甚且黨鞭亦不應迫使議員支持不利於其選區的法案。黨鞭或政黨領袖僅能說服議員，卻不能以紀律要求威脅議員們順從。然而，衆議院民主黨黨團所支持的重要法案投票之不良記錄時，將撤除其職位。

雖然美國國會中政黨的向心力非常微弱，但在正常情況下，只要議員們未面臨相互衝突的選區利益，他們大多仍會遵從該黨的大多數意見。是以，黨籍仍爲預測民意代表投票傾向的最好指標之一。表 2-5 顯示出黨籍投票增加的趨勢，以及一九八二年後民主黨議員反制雷根的施政所形成八〇年代日益意識型態化的政治。除此之外，預算和赤字等議題主導政治辯論的走向愈發刺激政黨的兩極化。舉例而言，柯林頓總統一九九三年的預算包裹案遭到參、衆兩院共和黨全盤的反對。後者抨擊柯林頓的增稅措施以及刪減支出的不力。目前在政黨分野的情形下，國會議員的投案中十次內約有八次係依立場而爲。這項平均數字透露個別議員的政黨忠誠度在程度上仍有極大的不同。某些議員依政黨屬性投票的比例高達百分之九十，而某些南方的民主黨籍議員則高達到百分之二十。許多出身南方的民主黨議員甚至與共和黨的多數議員合組國會的保守派聯盟。一九八一年，當南方民主黨議員

表 2.4 美國國會政黨分數（1991和年1992年）

	1991		1992	
政黨團結程度	民主黨	共和黨	民主黨	共和黨
參眾兩院	81	78	79	79
參議院	80	81	77	79
眾議院	81	77	79	70
反對程度	民主黨	共和黨	民主黨	共和黨
參眾兩院	14	18	13	16
參議院	17	17	18	17
眾議院	14	18	12	16

註　解：政黨團結程度和反對程度反映在政黨分數上仍是個別分數的混合。顯示民主黨議員或共和黨議員是否遵循黨意投票以對抗另一政黨的次數百分比。
資源來源：Congressionel Quarterly Weekly Repont, 19 December 1992, p.3905.

結合共和黨議員的聯盟對拉北方的民主黨議員時，曾於兩院制下百分之九十二的投票獲勝記錄。先前幾年亦有百分之二十的增加率，這也是影響一九八〇年選舉的直接因素[28]。保守派共和黨議員均衡地操控各項議題，並且聯合眾議院其他共和黨議員共同對抗溫和派及自由派民主黨議員。 四十七位議員組成「保守派民主論壇」(the Conservaetive Democratic Forum)。 由於成員中大部份（除了四人以外）都來自南方或邊境地區， 同時代表鄉村和農業局，因此這項組織亦被稱作「亞藏穀象蟲」(the Boll Weevils)。 在這些民主黨議員中，許多曾經於一九八一年夏天，雷根總統向眾議院提出稅務與刪減支出的勝利保衛戰中提供關鍵性的支持票[29]。然而，隨著一九八二年國會選舉後自由派及溫和派民主黨議員人數的增加，這些保守派民主黨議員的重

表 2.5 國會中的政黨團結程度

年度	民主黨	共和黨
1975	69	70
1976	65	66
1977	67	70
1978	64	67
1979	69	72
1980	68	70
1981	69	76
1982	72	71
1983	76	74
1984	74	72
1985	79	75
1986	78	71
1987	81	74
1988	79	73
1989	81	73
1990	81	74
1991	81	78
1992	79	79

註　解：政黨團結程度的定義是在政黨分立下，民主黨與共和黨議員於參眾兩院中遵循黨意投票的百分比

資料來源：Congression of Quarterly Weekly Report, 19 December 1992, p.3905.

要地位也一落千丈。結果，保守派聯盟在一九八三年僅有百分之十五的成功投票率，創十九年來的最低點。相較於一九八一年的百分之八十八，保守派聯盟於眾議院的成功率亦降至百分之七十一，一九八六年的選舉更加降低此聯盟的影響力。到了一九八七年，其成功的投票率僅有百分之八點三，創下了「國會季刊」(Congressional Quarterly)

分析此一趨勢三十年來的最低記錄。造成這項轉變的重要因素不外乎與日俱增的黨派意識、吉姆．萊特領導政黨向心力的影響以及伊朗軍售。醜聞後雷根總統勢力的衰微等等。儘管如此，值得注意的是，隨著保守派共和黨力量逐步滲入，現今自南方各州選出的民主黨議員已經愈來愈少。縱使那些贏得南方選區的民主黨議員也必須重新評估地理的變遷與黑人選民的忠誠度，特別是對那些欲求連任的議員而言更是如此[30]。誠如我們所見，國會內的民主黨較之以往已少異質化的趨勢，一九九二年時選自南方的八十五位民主黨議員中有十七位是黑人。

若是議員們無暇充分地考量某一法案或是缺乏具體看法，追隨政黨的意見是最安全的不二法門。政黨忠誠度在非選舉年往往是最強烈的。一旦面臨國會選舉年，政黨的凝聚力通常隨著選區考量的重要而呈現衰微現象（參見表 2:5）。

❑理念原則或意識型態

許多國會議員自認爲保守派或自由派，此種哲理構成他們所投票時的指標。在一大堆毫無關聯的法案中，這項理念會導引他們一致性的決策。一位保守派議員通常會持續地反對那些試圖於地方領域內增加聯邦政府角色的議案，但他卻也會投票支持增強國防的法案。另一方面，自由派議員多會支持他認爲將規範大型企業的計劃案，卻又會反對刪減對開發中國家提供外援的措施。儘管這些理念原則經常與黨內多數的觀點並行不悖，但是對自由派共和黨議員或保守派民主黨議員而言，他們對其意識型態的堅持往往更甚於與政黨的關係。

❑對各州、地區、道德與宗教團體的認同

在某些議題上最能左右國會議員的重要動力，往往是他本身對某特殊團體甚或國會的個人認同。代表各州的國會議員們偶爾會認同一項共同的利益或是不惜跨越黨派支持某項提案。有些例子顯示，地區性的認同會引導衆多議員爲相互的利益而共同奮鬥。南方出身的議員多年來便是如此，現今此種現象亦愈發普及。在一九七七年關於能源議題的辯論中，代表石油生產與天然氣製造地區的國會議員以及來自那些極度依賴便宜能源取暖地區（如東北部）的代表之間的論戰，便很清晰地反映在立法提案的投票上。

此外，黑人議員所組成的幹部會議不斷努力支持新的公民權利和鄉村補助計劃，他們自認不僅爲選區內的黑人且是爲全國的黑人謀福利。猶太籍議員則對美國在中東地區的外交政策深感興趣，並且極力支持繼續援助以色列。天主教籍議員則嚴厲反對將聯邦經費用於墮胎事宜上。

❑委員會的決議

常設委員會於最初審查提案時所作之意見，對全院表決時議員們的投票行爲具有重大影響。如果一項法案經該委員會全體一致通過，則很可能於院會投票時輕鬆過關。因此，非委員會成員的議員們將十分依賴同州的代表或是理念相近的同僚們所提供的細節。

❑壓力團體

許多期盼影響立法的壓力團體大多僱用全職的遊說專家以不時拜訪議員，說服他們投下特殊的一票。這些職業說客通常對於哪些議員較有利於自己或是哪些議員立場搖擺不定大多瞭若指掌。他們很少會將時間浪費在那些反對他們團體目標的議員身上。另一方面，國會議

員也時常可由壓力團體獲致有用的訊息和資料以便於主要議案上發言。當然，在選舉期間這些曾受關照的團體爲議員提供競選資金的情形亦是司空見慣。很少會有議員拒絕接受「政治行動委員會」(Political Action Committee) 的捐獻。後者的獻金通常是提供現任者競選連任使用。公然賄賂以換取選票是很少見的現象，不過每位國會議員必須確保自身及其職員的一舉一動皆無遭受疑慮之處。

□白宮

總統需要國會的支持俾使有效率地治理國事，因此他會在對其相關重要的衆多事務上盡量影響國會議員的投票。

這些事務包括各項法案、預算決議案、行政及司法部門提名權的核可、外交條約的批評和否決案的成立等。 尼爾森・波斯比 (Nelson Polsby) 曾指出，選舉的結果係爲不斷改造總統與國會之間的對抗奮鬥關係，同時也必須藉由制度內領袖的行動方能轉化成爲立法的聯盟❸。是以，總統固然可以互惠名義訴諸同黨議員的援助與支持，他更不可忽略其他議員的價值。共和黨的總統通常較能夠獲得由共和黨議員和保守派民主黨議員所組成的同盟之支持，特別是面臨參、衆兩院皆由民主黨多數領導之際。

因此，總統無可避免地得和國會協商以尋求關於重大議題的協議。查理士・瓊斯 (Charles Jones) 曾就此過程分析最近四任總統。結果發現他們呈現各自不同的情境、風格及技巧。 例如，林登・詹森 (Lyndon Johnson) 和傑瑞德・福特 (Gerald Ford) 兩人在成爲總統前均曾任國會領袖。詹森曾任參議院多數黨領袖，因此他於一九六四年選舉當選總統後便能於在參、衆兩院皆爲多數的民主黨共事。福特則曾任衆議院少數黨共和黨領袖，當他出任總統時卻面對參、衆兩院的龐

大反對勢力。除卻所處的不同情境以及所享有的政治資源外，他們二人均試圖以合夥人的姿態與國會相處，並準備以會商方式來達成目標。另一方面，根據瓊斯的分析，尼克森和卡特則不習慣於此種政治交易的方式，他們較依賴一種與國會議員保持適當距離的說服模式，亦即一種較爲獨立或外來型的型態。尼克森雖然曾任國會議員，他卻明白地表示對國會的不信任感，對立法事務亦顯得興趣缺缺，唯獨偏好外交政策議題。卡特則全無在華府的政治經驗。一九七六年他是以「外來者」(outsider) 身分參與競選，其行爲有如「政治門外漢的總統」(the Political Layman as President) 。 雖然卡特的政治議題極需國會的支持，但很明顯地他並不擅於運用此種獨立模式[12]。

總統之下的國會聯絡辦公室職在執行兩部門間每日會商的工作上扮演了十分重要的角色。「國會關係辦公室」(The office of Congressional Relations) 通常是由一群經驗豐富的遊說人士所組成，他們的任務在於熟悉民意代表以期塑造一種支持總統的善意氣氛與個別關係。卡特總統早期便因爲過於要求幕僚注重議題而忽略了人際關係的經營，方導致任內府會關係的不合[13]。卡特的問題還出自於未能與國會領袖保持良好個人關係，以及對政治談判等活動的厭惡。更甚者，他亦犯下大錯，不讓國會介入其立法的提案。同時，他又無法對衆多議題清楚地標示先後順序以至於造成國會法案超載。另一方面，國會亦未能及早對卡特的行爲有所反制，終於使卡特成爲一位弱勢和無力的領導者，也導致他在剩餘的任期內聲望下跌。

反觀雷根總統則很明顯地從卡特身上吸取了教訓。儘管與卡特一樣都是以外來者的身分於一九八〇年入主華府，雷根於甫就任初期數週便積極的和國會山莊打交道。他更列出以預算和國防議題爲主的有限施政優先政策，同時亦徵得共和黨國會領袖的同意。隨後他於一九

八一年一連串施政上的勝利，包含縮減聯邦開支與減稅等經濟計劃等，都奠定了他成爲一位成功和強勢總統的威望。此種印象於往後數年中，甚至當他無法獲致國會支持其提案時，仍提供了莫大的助益。

卡特與雷根另一項主要的差異是後者本身即成爲行政體系內的首席遊說者。很顯然地，雷根視與國會議員會談爲一大樂趣。雷根經常面訪或電訪議員，以說服他們支持總統所重視議題。例如，參議院於一九八一年以五十二票對四十八票同意銷售先進雷達預警機，此一事件被視爲測試總統在外交政策上的領導權。雷根爲此親訪七十五位參議員以推銷他的提案，甚中有四十四位還是單獨會面。結果，至少七位原本堅決反對此銷售案及數位立場搖擺未定者轉而支持他。柯林頓總統效法雷根的策略，在一九九三年五月其預算包裹案於衆議院表決前，他親自面訪或電訪多位民主黨議員，其中包括新進議員。他有計劃地充分說服尚未決定投票方向的議員，終於以二百一十九票對二百一十三票獲勝。一九九三年十一月，在原本不被看好的情況下，衆議院以二百三十四票對二百票通過了「北美自由貿易協定」（North American Free Trade Agreement, NAFTA），可說是柯林頓總統任內最重要的勝利。雖然他所屬的政黨在此議題上呈現分裂的立場，其中二百五十八位衆議院民主黨員中有一百五十六位投下了反對票。但是憑藉共和黨的支持，加上柯林頓運用某些最後的讓步和提供「肉桶立法」以嘉惠議員所屬選區的手段，終能獲致足夠的支持者而贏得投票。

雷根總統在一九八一年與國會的蜜月期中獲得百分之八十二點四的國會投票成功率，這是自一九六五年詹森總統所獲百分之九十三成功率以來的最高者。可惜好景不常，民主黨於隨後的國會選舉中（特別在一九八二年和一九八六年）的勝利造成雷根立法成功率的降低。

表 2.6　總統在國會投票所獲之成功率

甘乃迪	尼克森	卡特	布希
1961 81%	1969 74%	1977 75.4%	1989 62.6%
1962 85.4%	1970 77%	1978 78.3%	1990 46.8%
1963 87.1%	1971 75%	1979 76.8%	1991 54.2%
	1972 66%	1980 75.1%	1992 43.0%
	1973 50.6%		
	1974 59.6%		
詹森	**福特**	**雷根**	**柯林頓**
1964 88%	1974 58.2%	1981 82.4%	1993 88.6%
1965 95%	1975 61.0%	1982 72.4%	
1966 79%	1976 53.8%	1983 67.1%	
1967 79%		1984 65.8%	
1968 75%		1985 59.9%	
		1986 56.1%	
		1987 43.5%	
		1988 47.4%	

資料來源 :Congressional Quarterly Weekly Qeport.

一九八七年的伊朗軍售醜聞更使原本式微的成功率雪上加霜（參見表2-6）。一九八九年布希總統所獲得的百分之六十二點六的比例是「國會季刊」自一九五三年來分析歷屆總統第一年任期之表現中所出現的最低記錄，僅高於一九七四年未經選舉出任總統的福特所獲得的評鑑。同樣的，布希於一九九二年所得到的百分之四十三的立法成功率則是四十年來歷任總統中的最低點。而儘管柯林頓就任的頭一年便面臨重重困難，他卻仍能在一九九三年得到比雷根更高的百分之八十八點六的立法成功率，這也是僅次於詹森於一九六五年所創的記錄。

□國會職員

隨著國會權力的復甦以及與行政部門龐大的文官體系間之競爭日趨白熱化，國會職員人數亦呈現快速的成長。一九八九年時，個別議員及委員會所擁有的國會職員爲一萬七千三百零六名。除此之外，尚有成千的機關人員爲國會議員提供必要的服務，其中包括「國會研究服務處」(the Congressional Research Service)、「總會計室」(the General Accounting Office) 以及「國會預算辦公室」(Congressional Budget Office) 等。

由於工作量的擴增與立法專業技術的需求，許多國會職員必須就特定領域僱用專業人才。是以國會議員愈來愈依賴幕僚的意見以決定其投票的意向，特別針對那些議員無暇顧及或者不感興趣的議題上，幕僚的建議更是重要。

□政治氣氛

安東尼・金恩 (Anthony King) 曾指出，影響國會投票（或是國會與白宮之關係）的最重要因素便是很難捉摸界定的政治氣氛或情緒因素。它們可能涉及廣泛的感應，例如相信政治力的介入乃不可避免的，或是因爲人們常會爲了某種原因無法接受任何理論及價値，如此反而很難認定事情的起因。金恩列舉一九六○年代的公民權利運動、一九八○年代主導美國政治圈已久的支持以色列浪潮的消退，以及一九八一年雷根刪減預算與稅收的政策等事件來支持上述論點[31]。

表 2.7　國會對總統提案的支持率（1991-2）

	1991		1992	
支持率	民主黨	共和黨	民主黨	共和黨
參議院	41%	83%	32%	73%
衆議院	34%	72%	25%	71%
反對率				
參議院	56%	16%	65%	24%
衆議院	62%	25%	67%	24%

註　　解：此項比例係指所有共和黨及民黨議員於國會投票時明確表達支持總統觀點的分數總和。

資料來源：Congressional Quarterly Weekly Report, 19 December, 1992.

國會的立法過程

在美國，由於僅有很少比例的立法提案得以成法律，因此立法過程就如同在障礙賽中許多跑者或競爭者逐一在跳欄前倒下，而只有少數能夠賽完全程。此種過濾的程序意味著阻止議案通過要比確保其成功來得容易。特別是針對頗具爭議性或是直接影響某些重要團體利益之法案而言更是如此。因此，值得我們注意的是立法過程中的不同階段，尤其是在決定法案是否被延緩或拒絕的關鍵點上。

□法案的提案

一項提案的靈感來源可能起始於個別議員或其幕僚、壓力團體、行政部門以及參、衆兩院的委員會等。不論來源爲何，都必須經由國會議員方得正式提案。法案可由國會兩院任何一院提出，亦可由兩院

共同決案的方式提出。

❑眾議院委員會審查

若是提案由衆議院提出，議長隨即指派某一常設委員承接此案。若提案的內容涵蓋一個以上委員會管轄範圍，議長可依據自己的觀點，隨興將提案交付任何相關委員會。誠如我們所見，許多重要的提案總是包含廣大議題，自非單一委員會所能處理。接著，提案再被指派給次級委員會，經次級委員會審查通過的法案仍須交回主要委員會核可。在各委員會審慎複查法案的過程中還會藉召開公聽會的方式以尋求相關各造的證辭。因此，委員會係決定提案內容是否遭受更改的重要階段。經過修正或結合其他議案後的提案往往失去其原始意涵。有些委員會如「歲入暨歲出委員會」偶爾會自行起草法案，如此自然賦予主席莫大的權力。此外，委員會尚能決定是否將法案提報院會討論。然而若院會多數通過「解除請求」(discharge petition) 的決議，委員會便得將法案提交院會。此種情形純屬罕見。委員會主席通常負責撰寫議案內容以向院會報告，他亦可指派其他成員報告。

❑程序委員會

一旦法案經由常設委員會通過，程序委員會便負責設立院會討論的各項規定以及法案逐條辯論的法則。這些規則可以限制辯論或是決定法案的修正是否通過。一九六〇年代的程序委員會是共和黨和保守派民主黨議員用以對抗自由派立法最具獨立性和權威性的組織，但現今卻已淪為多數黨領袖的武器。議長往往運用程序委員會委員的提名權以控制或懲處議員的行爲。

□院會討論與票決

全院討論的辯論時間非常有限，終止討論的提議隨時可見。至於投票的方式有許多種：口頭投票、計票員點名投票或者是最新近可將票數顯示於有看板的電子投票。由從每位議員被叫到時必須回答他的投票決定，因此點名投票經常被用來延遲表決的進行。

□參議院的程序

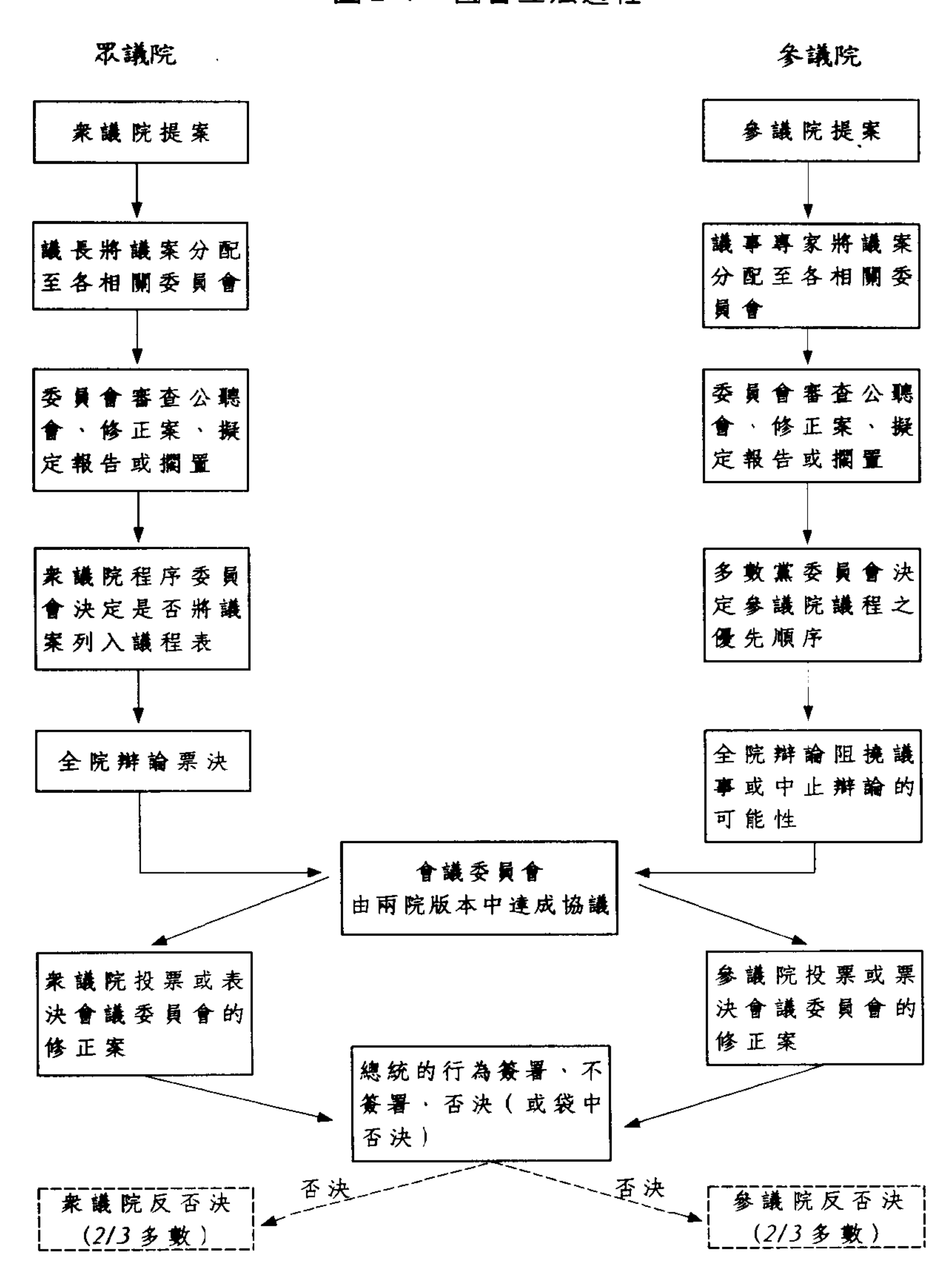
法案經眾議院通過後從即交由參議員於參議院提出。在參議院中，指派法案給委員會這項工作是由一位非參議員的「議會程序專家」(Parliamentarian) 負責。 然而若是副總統認爲不適當，亦可介入甚至推翻前者的決定。

法案依專業領域交由參議院常設委員會詳加考量，隨後即由多數黨的政策委員會將之列入時間表。政策委員會的功能類似眾議院的程序委員會。最大的差異是，參議院不限制持續辯論的傳統允許反對者行使阻撓議事進行的舉動。此意味若無法掌握至少六十票終止辯論提議所需的票數，任何議案皆不可能有所進展。

□會議委員會

若是某議案已獲得兩院通過，但卻有兩種不同版本的修定，此時就要由原始討論此案的參、 眾兩院委員會的成員合組「會議委員會」(Conference committee)再次審查該議案以尋求妥協。照理說此委員會僅須專注於解決相互衝突的部份，但以往頗引人詬病的經驗卻是整項法案的重新制定。隨著七〇年代的委員會改革，這些會議委員會亦公諸於大眾，如此一來不僅祕密協議的可能性降低，同時新進議員也可

圖 2-1 國會立法過程


眾議院
參議院
眾議院提案
參議院提案
議長將議案分配至各相關委員會
議事專家將議案分配至各相關委員會
委員會審查公聽會、修正案、擬定報告或擱置
委員會審查公聽會、修正案、擬定報告或擱置
眾議院程序委員會決定是否將議案列入議程表
多數黨委員會決定參議院議程之優先順序
全院辯論票決
全院辯論阻撓議事或中止辯論的可能性
會議委員會
由兩院版本中達成協議
眾議院投票或表決會議委員會的修正案
參議院投票或票決會議委員會的修正案
總統的行為簽署、不簽署，否決（或袋中否決）
否決
否決
眾議院反否決（2/3多數）
參議院反否決（2/3多數）

和資深議員共同加入會議委員會。是以在法案提交白宮之前，參、眾兩院必須同意這項法案的修正案且不得再逕行更改。

會議委員會通常由兩院各推派五至十二名成員組成。不過由於多重交付程序以及各種項目繁雜大型案激增的影響，規模更大的兩院會議委員會也是很平常可見的。一九八一年的記錄顯示，共有超過二百五十個會議係為解決兩院多達三百多件歧異而召開的多項議題協調案。偶爾兩院也會為了於特殊領域內達成共識而舉行次級會議。但不論如何，它們的活動都是由一般的會議委員會協調組織[5]。

❑總統的行為

當總統收到國會於會期通過的法案時，他有三項處理的選擇。他可以簽署該法案，同意其成為正式法律。他也可以選擇不簽署以示他對法案內容有所保留，唯十天之後，該法案自動生效成為法律。總統的第三個選項則是行使否決權（Veto）。然而總統僅能就整項法案進行否決，不得否決其中的某一項目或某一部份。因此國會有時會利用否決權缺乏彈性的弱點，從法案中夾帶總統無法苟同卻又不敢否決的條文。如果總統否決某項法案，他必須向國會檢附說明理由。若國會兩院能各以三分之二通過原法案便可「反否決」（override）總統的決定。是以很顯然地，總統於行使否決權前必須權衡成功的機率。有時候縱使他知道國會將駁回否決案，總統仍會一意孤行。例如，福特總統曾經否決了四十四項法案，其中十二項便遭到國會中民主黨多數成功地反否決。由此觀之，為防止國會的反否決，總統至少要能夠掌握三分之一的參議員（即三十四位）。布希總統曾於任內在參議院共和黨的支持下動用了三十六次否決權，其中只有一次遭國會駁回。這項例外係牽涉到一項深受民眾歡迎的有線電視收費管理法。參議院共和

黨議員有感於一九九二年選舉的逼近，因此紛紛變節而以七十四票對二十五票駁回總統的否決。

此外，若總統於國會休會前七天之內方才收到法案，即使他不簽署，該法案亦自動胎死腹中。總統於使用此種「袋中否決」(pocket veto) 時並不需要向國會解釋不簽署的理由，國會亦無權行使「袋中否決」。這項設計的重要性在防止國會於會期結束前倉促且草率地結束法案的審核。

國會的財政控制權

即使某項議題能通過困難重重的立法過程，仍然有一項主要問題尚待克服，那就是要獲得經費的許可，行政部門方能執行此項法案。參、眾兩院的專家們有權依法案要旨分配支出的金錢，換句話說，決定「什麼才是眞正該花費」的權力仍舊掌握在國會手中。在此架構下，兩院的「撥款委員會」實際主導了財政支出的決定權。因此個別法案除了必須經由國會通過之外，還得獲得經費方能實行。

撥款委員會是兩院中最大的常設委員會，它依據各種不同領域的支出如國防、農業和社會福利等又劃分成爲數眾多的次級委員會。由於這些次級撥款委員會的決議往往受一般委員會甚至全院會議所接納，其地位自然舉足輕重。

總統所提出的預算案，包括行政部門運作的請款均需經由撥款次級委員會的詳細審核。傳統上，兩院從未在各自院會中討論預算案的整體影響，頂多作局部的同意或修正。儘管如此，總統亦不能對預算案的過關與否持過於樂觀的態度。通常在聽證會舉行過後，次級委員會的票決並不全然會順從政部門的要求。只是不論如何，國會議員甚

表 2.8　總統否決權的行使

	一般否決	袋中否決	否決總數	遭反否決次數
羅斯福(1933-45)	372	263	635	9
杜魯門(1945-53)	180	70	250	12
艾森豪(1953-61)	73	108	181	2
甘乃迪(1961-3)	12	9	21	-
詹森(1963-9)	16	14	30	-
尼克森(1969-74)	26	17	43	7
福特(1974-74)	48	18	66	12
卡特(1977-81)	13	18	31	2
雷根(1981-9)	39	39	78	9
布希(1989-93)	27	19	46	1

資料來源：Congressional Quarterly Weekly Report, 12 Jonuery, 1989; Congressional Quarterly Almanac, 1992,pp.5-6; The Politics of Shared Power,Louis Fisher.

至加上其幕僚亦不可能仔細審查政府所有的工作，或對支出作出合理的評估。

自從尼克森總統指控國會特別委員會及撥款委員會不顧政府整體支出而逕行同意撥款的不當行爲後，國會此項財政同意權於七〇年代初期遭受廣泛的抨擊。尼克森聲稱這些浪費是造成大筆赤字與全國性通貨膨脹的罪魁禍首，而當國會委員會（特別是衆議院的歲入暨歲出委員會及參議院的財政委員會）對如何提高歲入和如何適當支出等計劃幾乎毫無概念之際，這些批評自然是一針見血。換言之，國會逐條詳細審查的方式並不必然能考量全盤的經濟政策。

尼克森總統對此問題的回答是扣留數百萬他認爲不必要的特定法案撥款。他嚴拒這批款項的花費以避免造成更多的預算赤字，然而，國會亦不甘示弱地通過一項限制總統扣留撥款權的法律。這項「一九七四年撥款扣留管制法」(the Impoundment Control Act 1974) 規定除非兩院於四十五日内同意總統的扣留撥款請求，否則總統必須接受國會的財政預算分配。然而，此項爭議亦導致兩院分別成立「預算委員會」(the Budget Committee)，其任務在於提供撥款過程中所欠缺關於財政狀況的整體評估。這些委員會内更有集結經濟學者和專家幕僚的「國會預算辦公室」(The Congressional Office) 負責各領域中稅務和支出的分析，以及支出趨勢的預測等工作。得利於這些辦公室所提供的報告，國會議員們對其行動的後果會有較佳的了解。

每年五月之前，預算委員會必須修正整體的預算盈餘或赤字，同時擬定各不同領域開支的總額或副額。正式的撥款程序則於五月至九月間進行。此時亦會進行第二次開支總額的複查以確保進度無誤。若個別的撥款總額超出原先的預估總額度時，國會可選擇刪減撥款、提高稅收或是任其發展，終至赤字連連。

上述改革亦宣示了另一項國會企圖以更現代化的議事程序重建與行政部門間均衡關係之努力。然而批評者卻指出，預算委員會的權力仍不足以強化其執行開支計劃的能力，甚且撥款委員會和稅務委員會的管轄權亦原封不動。衆議院預算委員會更是受限於委員的輪替而逐漸式微，包括主席在内，沒有任何人得以連任六年以上。因此，委員會如此有限的成績僅限於迫使議員們多作交易的考量，以及支出優先順序的排定而已。

七〇年代的預算改革雖然改善了議事程序，但卻未能成功地迫使國會於平衡支出與收入上作出艱難的抉擇。隨著八〇年代聯邦預算赤

字的激增，國會結合雷根總統的支持通過了「平衡預算暨緊急赤字降低法案」(Balanced Budget and Emergency Deficit Reduction Act)〔此案係因爲由格蘭姆 (Gramm)、羅德曼 (Rudman) 和荷林斯 (Hollings) 三人提出而著名〕。此項劃時代的立法設立了一連串的目標，企圖於一九九一年以前將預算赤字減少至零。這項立法的原始草案賦予「會計總處主計長」(the Controller General of the General Accounting Office) 有刪減預算分配的最後決定權。然而最高法院於一九八六年裁決此項規定違反了三權分立的原則，因爲主計長是國會所屬的官員。因此國會同意立法機關本身可以通過決議案的方式，送交總統作刪減開支的命令。一九八七年修正後的該法案復給予總統的「預算總長」(the Budget Director) 於選擇決定刪減全盤開支幅度的經濟計劃方面擁有最後決定權。社會安全和國債利息則不在此限。不過爲達到縮減赤字的目標，預算的刪減將均衡地由國防與國內計劃等方面著手。

即使是該法案的贊同者也不得不承認這是個壞主意，但是他們仍力主施行。主要的考量是自動刪減的威脅將爲國會和總統提供面臨困難抉擇的誘因，而反否決的權力對縮減赤字和匡正極端的行爲更具有必要性。雖然該項法案協助穩定了一千五百億的赤字達三年之久，卻仍無法達到維持平衡預算的目標。而當消弭赤字的目標未能達到之際，國會則主動將目標往上調整。他們一則暫停某些計劃的預算或將某預算年度的預定開支挪至下一年度，如此一來，統計數字就比實際帳目要好看多了。

隨著預算制定的過程日趨集中化，自一九九〇年起，國會領袖與白宮之間便展開直接的談判與磋商。公聽會的召開只在枝微細節上有所助益，但眞正的決議還是經由這些私下的會談產生。儘管國會一開

始會否決布希總統及其所屬政黨領袖所提的建議，國會隨後也會提出一套預算包裹案。經過一番調整同時將增稅的負擔由窮人身上轉嫁到較富者身上後，這些提案便獲得通過。布希背棄他於一九八八年選舉所許下的「讀我的唇，我絕不增稅」的承諾，使他的政治生涯遭受重創。特別是當府會協議進行之際，他立場不定和三心二意的表現更加深選民的印象[36]。

一九九〇年府會所舉行的預算高峰會議雖未正式但卻也有效地廢除了前述格蘭姆－羅德曼－荷林斯三人所提的法案。此項會議的共識在於如何控制開支的成長。舉凡在國防、國際和國內事務等三個領域內的新開支必須藉由刪減其他領域的花費以相互彌補。若無法抉擇該由何處刪減以平衡開支將導致各相關領域內預算的全盤沒收，面對經濟蕭條加劇、預算赤字惡化的事實，九〇年代的赤字目標也因應時勢向上調整。按理總統有權衡量經濟情勢的變化而調整預算權，更藉由凍結五年的支出總額，剝奪了預算委員會的主要功能[37]。此項府會的協議僅帶來短暫的平和，卻未能論及如何減低赤字的規模。這些也成爲柯林頓總統頭一年任期所必須面臨的燙手山芋。

九〇年代的國會改革

爲了回應公衆和媒體對國會的批評，參、衆兩院的議員以及學者皆一致呼籲進行國會改革。大多數的建議不外乎涉及賦予政黨領袖更多權力去追求較具連貫性的政策，建立更有效率的委員會制度和立法程序以及簡化財政議題的處理方式等。儘管如此，反對改革的力量仍不容忽視：不但個別議員或委員會急欲保護自身的權限和管轄範圍，就連政黨也因位居少數或多數而有不同程度的改革主張[38]。

提議強化國會領袖地位者主張給予他們委員會主席的任命權、建立委員會主席任期制，賦予領袖分配委員會職務的控制權以及加強政黨政策委員會的功能。

主張改革立法過程者則建議徹底體檢委員會和次級委員會制度以疏通相互重疊的管轄權，同時減少多重交付的需求。議員們也不必參加太多個委員會，以便他們更能專注於特定的政策領域並且降低對其幕僚的依賴。其他的建議還包括引進更多參議院辯論的限制，增加阻撓議事與不相干的修正案之困難度，消除紀念性議案同時緊縮議程表以及設立重要議案的考慮期限等。

此外，改革者亦期望有關財政事務的複雜議事過程能夠流暢化。例如，不妨將稅務、支出和一般性預算案合併入同一委員會討論。有些議員甚至提議預算案的審查每兩年進行一次即可，俾國會能有更多時間扮演諸如更有效地監督行政部門的角色。

論者亦呼籲給予總統逐條否決法案的權力，以便他能剔除那些他認為浪費且不必要的附加條款。在現今的立法過程中，總統唯有於簽署法案後方能提議宣告撥款案中某部份無效，不過此種分離宣告須經兩數決贊成才能生效。如果國會於四十五日內未有回應，則支出預算照常執行。國會亦可考慮強化或加速此種分離法案的作法。所謂強化分離法案係指若國會未能各以多數決推翻此項決議，則分離法案自動生效。至於加速分離法案，則需要國會對總統的分離提議進行票決。反對此項改革者聲稱上述規定並不能對赤字的改善帶來助益，反而只會給予總統於預算審查過程或安排支出的優先順序上更大的權力[43]。

註 釋

❶ *Congressional Quarterly Almanac 1992. p.5.*

❷ *Allen Schick, "Politics Throuhg Law: Congressional Limitation on Executive discretion,' in Both Ends of the Avenue, Anthony King (ed.)(Amerian Enterprise Institute 1983), pp.180-81.*

❸ *Time, 20 February 1989. p.31 'Government by the Timid'.*

❹ *Roger Davidson, The Postreform Congress(St. Martin's Press 1992. pp. 18-19 .*

❺ *Christopher J. Bailey, "Ethics as politics; Congress in the 1990s'. in Political Issues in America: the 1990s, Philip John Davis and Ferdric A. Waldstein(eds)(Manchester University Press 1991) ,p.146.*

❻ *Congeressional Quarterly Weekly Report, 7 November 1992,p.9.*

❼ *William M. Lunch, The Nationalization of American Politics (University of California Press 1987),pp. 14, 102 and 114.*

❽ *'Is Competition in Elections Becoming Obsolete?' Congeressional Quarterly Weekly Report, 6 May 1989,p.1060.*

❾ *Congeressional Quarterly Weekly Report, 10 April 1993, pp.965-8.*

❿ *Austin Ranny, "The President and Party', in Both Ends of the Avenue, A King(ed) (American Enterprise Institute 1983, pp. 965-8.*

⓫ *'Key to Survival for Democrates Lies in Split-Ticket Voting", Congeressional Quarterly Weekly Report, 8 July 1989,p.171.*

●參見第四章貝克控告卡爾一案的討論。

● *Congressional Quarterly Weekly Report, 8 July 1989,p. 1713.*

● *Nelson Polsby, Congress and the Presidency(Prentice-Hall 1964),p.36.*

● *Donald R. Matthews, US Senators and Their World(Vintage 1973).*

● *filibuster* 係由西班牙文 *filibustero* 而來，意指「海盜」。

●終止討論的動議須由參議院五分之三多數同意方能成立。一九七五年前的規定則是三分之二多數決。一九一七年至一九七五年間共有一百零四次中止討論的提案，只有二十四件通過。

● *National Journal, 9 January 1993, "Taming the Bear",pp.66-70.*

● *Norman Ornstein, "The Open Congress meets the President", in Both Ends of the Avenue, A. King(ed).(American Enterprise Institute 1983,p. 196.*

● *William M. Lunch, The Nationalization of American Politics(University of C alifornia 1987),p. 124.*

● *Steven C. Smith, "The Senate in the Post-reform Era", in Roger Davidson, op., cit.,p. 187.*

● *Varbara Sinclair, "House Majority Party Leadership in an Era of Legislative Constraint", in Roger Davidson, op., cit.,p. 93; Daniel J. Palazzol, "From Decentralization to Centralization: Members Changing Expectations for House Leaders",, ibid., pp.112-26.*

●雖然如此，挑戰者偶爾會出現。一九七〇年，自由派民主黨議員曾試圖將欲尋求連任的議長麥考米克 *(John McCormack)*拉下台卻未能成功。

● *Barbara Sinclair, op., it., pp. 93.*

●仍有些許例外，規則的解釋亦較為寬鬆，例如羅勃. 甘乃迪 *(Robert*

Kennedy) 雖為紐約州參議員，卻住在麻塞諸塞州和維吉尼亞州。

● *Morris Fiorina, Congress: Keystone of the Washington Establishment(Yale 19 77).*

● *Roger Davidson, The Role of the Congressman(Pegasus 1969, p.119.*

● *Congressional Quarterly Weekly Peport, 9 January 1982, p.50.*

● *Alan Grant. Coalition Politics in the United States: President Regan and t he 97th Congress(Teaching Polititcs. September 1982).*

● *'Conservative Coalition No Longer a Force', Congressional Quarterly Almana c, 1987, p. 40.*

● *Nelson Polsby, 'Some Landmarks in Modern Presidential-Congressional Relations', in Both Ends of the Avenue.*

● *Charles O. Jones, 'Presidential Negotiation with Congress', in King, op., cit.. pp. 96-130.*

● *Eric L. Davis, 'Congressional Liaison: The People and the Institution', in King, op., cit. pp. 59-95; Joseph D. Hogan, 'Legislative Liaison in the Reg an Administration', in Regan's First Four Yesrs, John Lees and Michael Turne r(eds)(University of Mancherster 1988), pp.68-94.*

● *Anthony King, 'A Mile and a Half is a Long Way', in Both Ends of the Avenue.*

● *Walter J. Oleszek, 'House-Senate Relations: A Perspective on Bicameralism,'. in Roger Davidson, The Postreform Congress.*

● *David Mervin, 'George Bush and the Postreform Congress', in*

Roger Davidson, op., cit., pp.121-5.

[illegible] *James P. Pfiffner, 'The President and the Postreform Congress', in Roger Davidson, op., cit., pp.218-21*

[illegible] *Congress Quarterly Weekly Report, 6 June 1992, pp. 1579-85.*

[illegible] *Congressional Quarterly Weekly Report, 24 April 1993, pp. 1008-9.*

第3章 法律的執行：總統和行政部門

本人在此鄭重宣誓，將忠實地履行美國總統的職務，並竭盡所能的維護、保障與防衛美國憲法。

上述這段話係美國四十二任總統就職的誓詞。自從喬治・華盛頓(George Washington) 於兩個世紀前立下相同的誓詞後，美國最高行政首長一職已歷經重大的發展。開國先賢們可能不會相信，此項原本是為避免君主世襲專制政治的行政設計最後卻使現代的總統承收了驚人的權力。

總統一職之所以能於美國政府中位居中心地位，主要是基於他是唯一全國性民選的政治人物因而有權代表整個美國發言這項事實上。不論是外交政策或是國內政策，總統都可以宣稱他代表全國的利益。當他會見他國領袖或是主導環境保護方案時，他就是美國的代言人。相反的在許多方面，國會僅能被視為代表偏狹地區利益的五百三十五位政治家之集合體而已。在美國這樣一個採行三權分立的政府體系

下，權力和影響力的分散無疑提供了總統扮演團結與合作這項重大角色更大的活動空間。

一般人對總統的認知不外乎總統是無所不能的，而「總統制」(Presidential System) 更無可避免地導致最高行政首長自行其事。實際上，這項職務是極其複雜的。例如，美國憲法中所隱含的制衡原則便時常為總統帶來挫折，因此，總統權力的本質仍有其矛盾性。在某些領域他的權力非常大，在其他部份卻又幾乎沒有權力。是以，總統施政的效率往往有賴於他所無法操控的因素上，而總統所面臨的最大問題是要確保憲法所賦予他的權力能夠真正落實。總之，總統不僅必須在美國利益的考量下明智且有建設性地運用行政權，同時亦不能踰越憲法體制的限制。

總統的多重角色

美國的總統職位雖然是一人制，但事實上憲法卻為其設立了許多至少看起來很獨特的權力。然而令人驚訝的是，憲法對這些權力並未多作著墨。正因為如此的保留使得總統得以僭越開國先賢的預測，藉由擴張自身的權限來作細部的解釋。因此除了憲法明文規定的行政職務之外，總統尚擁有其他逐步演變而來的權力。這些對理解現代美國總統而言均是同等重要的。

□國家元首

每個國家都有元首職司接待外賓、代表國家出國訪問以及參加慶典等功能。就這方面而言，美國總統的角色與英國君主大致相同。此外，總統亦為多元社會的忠誠度提供了焦點。總統始終是美國兒童從

小被教導要尊敬的國家象徵，然而，當總統試圖結合國家元首與政府首腦此兩項政治角色時難免會引發爭議。人們有時抗議總統忙於國家的行政事務而未能參與大學畢業典禮、祝賀太空人順利升空以及職業棒球球季的開球等。這些費時的活動所帶來的知名度、地位和親和力對總統發揮其政治能力有著很大的助益，總統的家人和副總統也確實在這些方面為其分憂解勞。另外一項更嚴厲的批評牽涉到總統在扮演國家團結者和政黨政府領袖此兩種衝突。一九七四年尼克森總統的水門案危機，便是由於憲法未能對國家的忠誠與團結提供明確的焦點而導致此事件的極端化。然而另一方面，雷根總統的施政經驗卻顯示他能夠成功地履行這項雙重角色。矛盾的是，雷根係戰後最主張意識型態的總統，可是他卻可在自身與政治之間保持適當的距離。菲力浦・約翰・戴維斯 (Philip John Davies) 便指出：

此種角色上的區隔部份是由於雷根有技巧地運用總統象徵性的角色…。再加上始終彌漫的國家尊嚴之氣氛皆強化了總統作為普通國家元首的地位❶。

華盛頓新聞記者大衛・柏德 (David Broder) 亦曾評論雷根的表現：

舉凡愛國場合、紀念儀式或宗教觀禮等時刻，雷根的言語、舉止、表情和動作都非常感人地代表美國人民和國家❷。

❑行政首長

憲法很清楚地規定了聯邦制下行政首長的角色：「行政權授與美國總統」以及「總統必須負責法律的忠實執行」。因此，總統的職責在於執行國會所通過的政策和法律。儘管開國先賢們承認總統需要他人的輔助，但仍然決定將行政的責任加諸在總統個人身上。是以諸如國務院與財政部等政府部門隨即成立，同時隸屬總統管轄。現今的總統則必須為十五個部會、衆多的聯邦單位以及近七十五萬的公職人員之施政而負責。總統於協調政府機制內各半自治單位的合作與強化政策制定和執行的過程中扮演極其重要的角色。總統同時亦必須向國會報告行政部門各項必要出支的預算計劃。此外，行政首長更有權於參議院的同意下，任命組成政府所必須的高層官員、內閣部長以及各單位主管。

❑立法首長

雖然總統不屬於立法部門的一份子，但這並不妨礙他在立法過程中扮演日益重要角色的地位。十九世紀的總統僅視其功能為執行國會提出及通過的法案，然而今日的行政首長卻經常自備計劃案和包裹性方案以求立法部門通過。事實上自二次大戰以來，一些最重大的全國性成文立法都是由白宮所提出。憲法上明文規定：總統應經常性的提供國會有關國家事務的資訊，同時建議國會考量那些他認為必須而適當的解決方法。此外，總統亦有權召開緊急性臨時國會，不過他並無解散國會、重新選舉的權力。一般而言，白宮大多利用主動提案、建立聯盟、說服議員支持或反對以及最後的殺手鐧——否決等方式來影響立法過程（請參見第二章和表 2.8 有關總統的否決權），所以總統

也是立法過程中的重要參與者。

❑外交首長

縱使制憲先賢們的原始設計是希望由國會主導外交的決策，但是總統仍爲美國最高的外交首長。依據憲法，國會不但擁有宣戰權和條約批准（限參議院），更有各部會首長及大使任命的同意權。至於總統於外交政策上的主導性則是由十九世紀方才開始發展。最高法院曾於一九三六年確認行政部門有權單獨與外國進行談判，而總統應該藉由向國會傳達世界局勢的訊息，或派官員出席國會委員會等管道來告知國會有關國際發展的情勢。但事實上，儘管總統必須仰賴國會的財力支援方能有效執行外交政策，但不容否認地，總統的確是享有外交決策與施行的主動權。

❑三軍最高統帥

與外交首長一職息息相關的角色是三軍最高統帥。由於此項權力涉及如何有效地運用美國的軍事力量，因此這項總統的戰爭權更是執行外交政策所不可或缺的。三軍最高統帥的地位賦與總統於戰時廣泛的權力，惟若是在承平時期執行此項權力則不免被視爲獨裁的行爲。林肯便曾自稱有權採取必須措施以確保國家的生存，而羅斯福更於二次大戰時以設立緊急機構的方式接收私有企業。此外，總統亦可於軍隊調度和指揮作戰上作戰略性的決策。例如，杜魯門於一九四五年時決定以原子彈轟炸廣島來嚇阻日本的侵略，又如詹森決定砲轟北越的河內及海風等。核子武器時代的來臨的確使總統在使用權力時更加艱難，責任亦更爲重大。

民選總統擁有軍力的控制權這項設計顯示開國先賢們深信由文人

掌握軍隊對於自由社會的發展而言是必要的。一九五一年四月杜魯門總統解除道格拉斯・麥克阿瑟 (Douglas MacArthur) 將軍職務便是最富戲劇性的例子。麥克阿瑟貴為全國英雄，卻再三拒絕總統關於韓戰該如何進行的指示，並且公開批評總統的作為。

☐政黨領袖

前述五種角色均為憲法賦予總統的職權。開國先賢們雖然不希望總統受到政黨和派系的影響，但是無可避免地各敵對團體皆希望獲得行政部門的掌控權，因此早在華盛頓總統任期內，政黨的發展已略見雛型。總統也成為聯邦體系中的首號人物，更是刺激各州政黨集結的主要動力。藉由授與工作和好處的恩惠制度，總統亦可為鬆散的美國政黨體系提供團結的助益。

另一方面，總統可運用政黨認同之優勢以確保其立法提案獲得國會支持。儘管政治學者指出現今的國會議員已不若以往般可於幫助同黨總統時獲得相同的利益，但是政黨仍然有助於分權制度中的媒介工作。導致上述關係轉變的原因不外乎兩黨國會議員與總統日漸獨立的競選策略、政黨組織對提名過程的影響力受制於初選的盛行而逐漸式微，以及「連續投票」(straight ticket voting) 傾向受到同黨議員和總統之間互依性衰退的影響亦逐步減少等因素。而總統運用其對政黨全國性組織的重大影響力，在決定其接班的繼任人選上扮演了舉足輕重的角色。他為其所屬政黨塑造了全國性領袖的地位，相反地，反對黨的勢力卻由於缺乏一位全國性的反對黨領袖而較顯薄弱。然而另一方面，總統的政黨認同卻也對他在尋求政策共識與履行國家領導人角色方面帶來了許多困難。

奧斯丁・蘭尼便曾指出，由於總統亦需要國會反對黨的支持，因

此大部份總統於施政時較無強烈的黨派意識（特別是共和黨的總統）。復由於伴隨政黨認同衰退及獨立選民人數增加而來與日俱增鄙視政黨之政治文化的高漲，政黨組織在總統大選中重要性的降低以及各電視廣播公司反政客、反政黨的偏頗立場，再三凸顯了美國人民對於總統應該是「全美國人民的總統」(President of all the people) 這項期望的強烈感❸。

□其他角色

柯林頓・羅塞特 (Clinton Rossiter) 曾針對憲法規定以外的總統角色作了如下的描述。「人民的喉舌」——指總統係全美國各事務的代言人；「和平的捍衛者」——指總統得傾聯邦政府所有力量以應付天然災害、種族暴動和其他緊急情勢；「世界領袖」——由於總統爲強國的領袖，更可被視爲西方世界的代表人物❹。此外，羅塞特還以「繁榮的管理經營者」來形容總統管理美國經濟事務的職責。總統的確擁有許多資源來維持經濟繁榮的穩定，特別是自一九三〇年代的大蕭條以來，總統便運用諸如變更稅收結構、管理聯邦預算、控制利潤以及提供公共工作計劃等技巧來避免大規模的失業狀態和猖獗的通貨膨脹。而爲求自由企業經濟的維繫，即使是共和黨的總統亦不惜廣泛地干預經濟事務。

將上述各種不同角色視爲個別充分的乃爲不切實際的想法。這些角色大多相互重疊，共同搭建出總統的職位。有時候總統在某一領域的表現將有助於他獲致另一領域的成功，但有時候總統的角色彼此之間卻相互衝突牴觸。唯一可以確定的是，加諸於總統身上的種種負擔會妨礙整體成功的可能性。是以，總統必須善用其憲法上和政治性的權力以求其利益的極大化並且減少失敗和錯誤的危機。

總統權力的嬗變

許多美國人於一九七四年方才首度理解總統手中的權力似乎毫無限制地增長。憲法之所以採行分權原則無非是避免權力集中於政府某一部門。水門案與行政部門濫權等事實的揭發提醒了費城制憲會議時所標示的訊息。一旦權力集中於一人之手不啻提供濫權的誘因。亞瑟・史列辛格二世（Arthur Schlesinger Jr.）認爲，憲法中總統概念於一九七〇年代早已蕩然無存而爲「帝王式總統」（Imperial President）所取代。這是一種完全迥異於開國先賢所設計的革命性權力轉變❺。然而，硬要將行政權的驟然茁壯歸咎於尼克森主政時期卻也是錯誤的指控。隨著人民要求總統主動施政的呼聲漸揚，再加上總統早已塡補國會、各州或私人企業無能所留下的權力眞空，使得現代行政部門的發展史即是一部權力擴張史。不過，總統一職的發展並非一致的過程，例如林肯的暫時性專制和第一次世界大戰時行政部門的管制措施都會引發激烈的反制。至於主要的擴權行爲無疑始自一九三〇年代，而尼克森任期則成爲四十年來行政部門擴張權力的顚峰。在這段期間內，對於總統職位之期望的增加並未等同於其憲政權威的增加。

我們已經了解國會如何於七〇年代引介新的法規與程序的改革以重建與總統的對立地位。七〇年代末期許多觀察家亦覺察到有關現代議會政府模式的新警訊。顯而易見地，假若總統未能發揮其權威與領導，沒有其他人可取而代之完成這些使命與目標。乍看之下總統的地位似乎面臨衰退的險境，許多政治學者也以「受損的總統」（Impaired Presidency）一詞取代原先的「帝王式總統」。尼克森黯然下台後，他所任命的副總統福特僅具有些微的政治權力。福特只能以否決權來對

抗日益壯大的國會，而儘管面對國會兩院同為民主黨多數的有利條件，卡特的施政卻顯得疲弱無力，如此亦引發了總統一職非個人所能勝任的疑慮。

是以雷根總統的成就便在於彰顯總統的職位仍是有所作為的。作為一位廣受愛戴的總統，他不僅對施政方向瞭若指掌，更能夠很清楚地列出政策綱領的優先順序以贏得國會的支持。

> 不論人民是否相信雷根的政策偏好，但至少許多人支持他的觀點，亦即國家需要一位能夠振興總統職位，恢復自水門案醜聞結束後數年來總統地位一蹶不振的強勢總統❻。

因此雷根任內被許多學者視為「再生的總統」（Resurgent President）。除卻對他以授權部屬和事必親躬的行政管理方式之批評，雷根於一九八九年一月卸任時仍能享有百分之六十四的公眾支持率，而他也是繼艾森豪之後第一位連任兩屆任期的總統。關於雷根任內對總統一職的影響之爭論毫無疑問地仍會持續，但某些政治學者於承認雷根強化了總統地位和威望之餘，卻認為雷根的效應不若實際上那麼大。他們堅稱憲政的主導權終究會回歸國會，即使布希繼任總統一職仍無法超脫過去二十年來國會所設定的範疇內，實際上增加的只不過是對總統的期望而已。學者席道爾・洛伊便指出：

> 除了試圖改寫總統職位理論的廣泛努力之外，雷根並未留下任何重要的憲政遺產❼。

一九八九至九三年，布希任內面對的是民主黨均佔多數的國會兩

院。儘管他在外交政策方面頗受讚揚，特別是處理波斯灣危機時的表現更令人印象深刻，但是他在內政政策上卻缺乏清晰一致的目標，加上國會的普遍敵意，結果更加引發人民對於分裂控制的政府是否能有效處理緊急重大國內問題的疑竇。再者，布希過度地運用否決權以封堵國會民主黨的提案，反而未能於行政計劃上多加考量或是對總統的提案善加修正。反觀柯林頓的選戰便著重在改變之需求與化解華盛頓的府會僵局。同時他亦提供一絲希望，即民主黨的總統可以藉由尋求與國會多數黨的合作，使總統的權力能夠更有效地運作。

總統辦公室的成長

為什麼相較於前世紀較為被動的行政部門，在二十世紀總統的權力和重要性會增加許多呢？造成此現象的因素不外乎下列數項：

❑大政府

二十世紀的戰爭和經濟危機等經驗導致了強化行政體系和減弱立法機構的全球性發展，美國自然也不例外。總統以「立法首長」和「繁榮經營者」的身分日益涉入國家經濟和社會事務無可避免地促成政府規模的茁壯。自從三〇年代官僚體系擴增後，國會變得難以駕御，然而當時並不需要以增加總統個人權力的方式來與之抗衡。反倒是由於對各部門組織的挫折感迫使總統於白宮內發展自己的「迷你官僚」(mini-bureaucracies) 以拉攏較能信任的幕僚人員。針對此項發展最大的反彈是，這些私人幕僚的任命不若內閣部長或其他資深部門首長必須經由國會同意或控制。尼克森總統高舉「行政特權」(executive privilege) 的教條成為保護這些人員免受國會質詢的護身符。儘管人

們同意總統有權由親近的幕僚處獲得機密諮議，以防止白宮的觀點洩漏甚而危及國家安全，然而最高法院並不允許此項說法得以用來干預水門案的刑事調查，因此總統的幕僚最後還是不得不出席參議院委員會接受詢問。

❑外交政策的重要性

直到二十世紀，美國始終行孤立主義政策，因此總統的外交首長和三軍統帥雙重身分更顯得有所侷限而不甚重要。但是隨著美國世界權力和責任的發展，這兩種角色亦戲劇化的成長，相對地國會於主導或參與外交政策上的能力則明顯地衰退。近年來盛行的由兩國最高領袖共同召開的「高峰會議外交」(summit diplomacy)(如雷根與戈巴契夫間的高峰會)便需要賦與總統充分的彈性及計策方能與蘇聯或其他強權進行談判。總統採取主動的能力將有助於他改變國際關係和增進個人地位威望。例如，尼克森於一九七二年訪問中國便是有史以來首次與北京政權展開對話的總統。尤其是在緊急時刻，總統更應迅速、果決甚而秘密的採取行動。一九六二年的古巴危機即是最好的例子。反觀國會的本質過於累贅且審慎，較無法面對危機的處理。羅塞特便指出：

> 舉凡成功外交的要件如秘密性、迅速性、團結性以及資訊管道等都是總統所擁有的資產，而國會……卻一無所有❽。

不僅如此，由於外交事務的管轄權分屬於衆多委員會和次級委員會，因此國會不可能提供一致的外交決策。此外，美國人口中不同的種族團體及其對國會的影響力也是經常阻礙外交政策實行的力量。例

如，行政部門便時常要對抗來自維護中東利益的壓力❾。

總統涉入外交政策的程度須視其個人的興趣和經驗而定。他可能高度依賴國務卿的勸服及建議，如一九七四年八月福特繼任總統時的作法。當總統與其他強權進行外交折衝時經常能夠獲得兩黨的愛國性支持，因此較之國內議題，總統更能循外交政策的途徑博取國會與大衆的擁護。儘管如此，自越戰起，國會便逐步介入外交和國防政策的細節。惟國會亦允許總統以行政協定的方式迴避參議院的條約批准權，即行政協定的簽署不須經由參議院三分之二的同意。特別是當布里克（Bricker）於一九五四年提議設立行政協定批准權的行動失敗後，行政協定更成爲總統外交政策中的主要工具。舉例而言，在一九八〇年至一九八五年間，總統與他國便簽署了一千九百四十份含蓋軍事承諾、外援及貿易等議題的行政協定，同時期所簽定的正式條約卻只有一百零一條。這兩種方法最大的差別在於總統可預先準備那些協定是要爭取參議院核可的，不過巴拿馬運河條約的簽立則再次突顯參議院於此範疇內的影響力。

此外，雷根決定於一九八三年進兵格瑞那達以及一九八六年轟炸利比亞的舉動，可視爲總統掌握軍力運用主導性之展示。同樣地，柯林頓於一九九三年六月宣稱掌握伊拉克密謀在前總統布希的科威特之旅予以暗殺的證據後，亦下令以飛彈攻擊巴格達和薩旦、胡笙的情報總部。上述這項行動對於美國軍事介入的長期影響皆未顧及國會於一九七三年爲限制總統此方面的權限而制定「戰爭權力法案」（the War Power Resolution）的用心。

總之，行政部門的力量已隨美國國際承諾與軍事力量的擴增而更形茁壯。

□總統人格特質和總統職位的概念

總統職位的成長部份是導因於許多總統於過去國家歷史中所立下的先例。有時也是時勢造英雄，特別是戰爭和經濟危機更使行政首長強化權力成為必要。至於在承平時期如一九二〇年代凱文・庫力奇(Calvin Coolidge)總統主政時，總統的主動性便不那麼需要。由於保守派向來主張節制聯邦政府的角色，自由派則力主相反的論調，因此保守派總統如威廉・哈瓦德・塔虎脫(William Howard Taft)對於總統角色的認知便與自由派總統法蘭克林・羅斯福(Franklin Roosvelt)及詹森大相逕庭。是以總統人格特質的重要性亦必須列入考量。詹姆士・巴勃(James D. Barber)便根據總統對工作的投入程度（被動或主動）與總統對其經歷的認知（消極或積極）將二十世紀的美國總統作了分類❿。例如，艾森豪即被歸類為「被動—消極型」的總統；尼克森則屬「主動—消極型」；甘乃迪為「主動—積極型」；雷根則是「被動—積極型」的總統。

隨著政府事務的複雜化與工業社會的分工化，未來總統對其職位的認知很可能是主動而非被動的。不論保守派或自由派總統皆是如此。雷根總統一向以工作時數不若其前任者多而著稱，但他卻主動扮演降低聯邦政府介入國內事務的領導者角色。另一位保守派總統尼克森曾於一九六八年表示了他的觀點：

> 被動型總統的歲月屬於過去較簡單的年代。往後的總統必須採取主動的看法，即成為真正的領導者⓫。

□國會的遲鈍與制衡的腐蝕

由於戰爭和經濟蕭條而刺激行政部門的成長，更進一步的促使國會於後水門時期覺悟到重振聲威的必要性。過去的四十年來，經由授與總統於國內事務上擁有更大自主權、允許總統與外國簽署行政協定以及海外軍事干預等行動，國會早已屈服於行政部門之下。在這段期間內，民主黨控制了大部份時間的國會兩院和總統職位，也因此國會議員大都能信賴總統——羅斯福、杜魯門、甘乃迪和詹森——獨立判斷的行事能力。唯有在越戰一事上，民主黨掌控的國會由原先的支持轉而受挫，更進而大肆批評詹森總統的政策。至於美國的自由派傳統上即秉持唯有強勢總統方能確保必要改革的信念，因此國會自由派於一九七〇年代加入強化國會力量抵制「帝王式總統」的陣營無疑象徵重大的轉變。有一位學者便指出：

> 就自由派觀點視之，總統具有獨一無二的權威賦予緊急重大的政治性和社會性計劃適當的合法性。但是一旦陷入反對色彩濃厚的立法部門程序牽絆中，仍會遭受抨擊與挫敗⓬。

自一九三七年起，最高法院便支持國會得授與總統更大的自主權。而一九三七年以前，諸如給予總統廣大權力的「新政」立法中之「國家工業復甦法」(National Industrial Recovery Act) 均遭最高法院裁定為違憲。

□大眾媒體

對大眾媒體來說，將焦點鎖定在總統一人如此的全國性職位要比放在眾多國會議員身上要容易得多，因此總統的一舉一動皆是新聞。攝影機和記者們會記錄他會見外國元首、為其所屬政黨助選的活動、簽署法案的過程，甚至他的渡假生活都能成為新聞內容。總統的家人也必須習慣這類永無止境的叨擾，因為他們都是全國性的名人，例如甘乃迪家族便成為美國媒體眼中的皇族。

總統可利用媒體這項利器公布他的政策並且動員民眾的支持。雷根總統便能善用這方面的經驗及技巧，透過全國電視網要求公眾支持以確保國會能通過他於一九八一年所提出的經濟措施。不過法蘭克林・羅斯福才是第一位利用媒體的總統。他意識到廣播的重要性，率先以「圍爐談話」(fireside chats) 的方式深入數百萬美國家庭中，現今的總統則定時於電視上發表總統國情演說並且定期舉行電視記者會。一九四五年起總統電視記者會便於白宮大廳舉行，邀集了數百名記者參加。甘乃迪總統則是首先舉行未經剪輯的全程現場實況轉播的記者招待會。總統的幕僚會將所有可能的問題向總統作事前的簡報，總統則不僅利用此機會為其政策向記者們提出解釋和辯護，也可同時向全國人民作一宣告。

直到一九七〇年代總統平均每一個月舉行兩次記者會，但是尼克森總統於五年內僅舉行三十七次。他與新聞界的關係向來不佳，水門案期間更是跌至谷底，這也是為何其任內記者會召開的次數稀少的原因。卡特則渴望建立一個公開的行政體系，因此他主張設立定期的非正式簡報和正式記者會併用的模式。卡特亦是首位參加廣播「叩應」(call in) 節目，在空中回答民眾問題的總統。至於雷根總統兩屆任期內只召開四十四次記者會，因而遭受不讓新聞界接近以幕僚過於保護總統而迴避記者直接問題的譏評。不過，雷根卻能透過「拍照機會」

(photo opportunities)來利用媒體，同時更由於他精通於預先錄妥的電視演說交給媒體，因而博得「偉大溝通者」(the Great Communicator)的封號。雷根善於利用電視上的形象「擁抱群衆」(going public)以博取對其特別政策的支持，並且於國會票決前不斷向國會施壓。詹姆士・芬納(James P. Pfiffner)分析爲何布希未能採行相同的「擁抱群衆」策略：

身為總統，布希步上政途的方式就如同他早已身在政治圈許多一般。他的個人經驗與風格較傾向協商而非擁抱群衆的策略。布希的電視表現和演說能力不若雷根那般適合大衆口味，這也反應在布希決定其任期的頭三年內所舉行的九十一次記者會中僅有五次是電視記者會⑬。

柯林頓於一九九三年上任之際則延用選舉時的成功策略——電視轉播的「小鎮會議」(town meeting)，亦即市井小民可就切身問題直接向他請教。這項舉動卻使參與定期白宮記者會的新聞界人士深感被忽略，是以所有的總統皆能利用媒體同時增加其曝光率和地位。

相對於開國先賢們一七八七年時的制度設計，現今美國總統的權力已然凌駕於國會之上，對全國性決策的介入更深，同時負責龐大的官僚機制，更是世界主要領袖之一。此外，總統由更民主的方式選出，又是政黨的領導人。然而，由於大衆媒體與科技方法的日新月異，總統更成爲全國注意力和觀察的目標。

總統權力的限制

從第一章討論美國憲法中的制衡原理便不難了解總統的權力並非毫無限制的。值得深思的是制度上和政治上對行政首長的制衡，如此方能一窺總統職位的均衡風貌。

□政治文化

誠如在第一章所探討的，美國的政治文化——此指人民對政府的廣泛信仰和價值與公民意識之關係——的最大特質之一即是對各式權威的不信任與懷疑；而分權原則、制衡原理以及聯邦權力的分散更是將這些關懷建構成一個權力由多位領袖分享的分權政治體系。大衛·馬文（David Mervin）便曾指出，縱使總統渴望擁有國家的強勢有效統御權，他更特別需要警覺這些情緒。是以美國政治文化中此項反領導機制意識的存在，無疑是對現今總統的最大約制⓮。

□國會

儘管總統可以增加對國會的相對影響力，但這並不能抹滅沒有一位總統可於無國會支持下長期有效統治的事實。總統必須仰賴國會通過立法提案和行政部門運作的撥款。在國會專章中我們已然見到總統可能隸屬國會少數黨，甚且即使總統所屬政黨同時掌控兩院多數亦無法擔保其施政必然成功。表 2.6 和 2.7 便詳列這些事實。自由派的民主黨總統如甘乃迪亦經常受挫於共和黨保守派與南方民主黨議員所合組的反對聯盟勢力。上任兩年後，甘乃迪就對國會制衡總統的角色提出了他的觀察：

當我置身國會中時深深感受到國會更具權勢的事實。當你身處國會時不過是百位參議員或四百三十五位衆議員中的一員，權力是分散

的。但是從我的角度看去，映入眼簾的卻是擁有集體權力的國會……這更是一股不容忽視的巨大力量⓯。

自甘乃迪主政開始，七〇年內的國會改革更加趨於分權，如此使得總統的施政亦倍加艱辛。除了確保政黨領袖和委員會主席的支持之外，與國會內各團體甚至個別議員的談判和協商更成爲總統的例行公事（參見第二章）。

國會原先便有權透過委員會來質詢行政部門的官員，而今更擁有幕僚及專家提供各項支援以完整的督察審核行政部門的運作。

另一方面，對於將獲提名的行政官員，總統亦必須考量參議院是否會同意。儘管總統的任命案經常能過關，但參議院的核可此一條件仍不失爲制衡總統選擇自由的良性設計。一九八九年三月，參議院以五十三票對四十七票反對布希的國防部長人選前參議員的約翰·塔爾(John Tower)便是三十年來參議院對內閣提名人選首度運用此項權力，同時也是美國歷史上的第九次。參議員十分關切外界對塔爾私人生活的指控，包括傳聞自從他卸下日內瓦戰略武器談判的職務時與軍火商之間有貿易上的掛鉤。塔爾事件可視爲國會對布希保有提名行政官員權力的質疑，同時也很清楚地展現反對勢力的團結，更驟然中止了新總統與國會的蜜月期。柯林頓總統一度要提名卓尹·貝德(Zoe Baird)爲新政府的最高檢察長，然而就在貝德被揭發曾經僱用兩名非法移民以及漏繳社會安全稅之後，柯林頓亦不得不撤回此項提名。近年來參議院於許多總統提名之次級官員的同意權行使上採取較爲嚴格的立場。有人擔心如此可能引發潛在的利益衝突，也有論者指出這些任命的拒絕主要係涉及不同的政治立場，特別是當這些被提名者被視爲極端派或者參議員對這些機構的目標缺乏共鳴時。舉例而言，雷根

於參議院外交關係委員會以十三票對四票反對其提名的國務院主管人權事務的助理國務卿人選恩斯特・拉法耶 (Ernest Lefever) 後，便撤消此項提名。一九九三年六月，柯林頓亦撤回提名其好友也是黑人律師藍尼・古尼爾 (Lani Guinier) 爲主管公民權利的助理檢察長一職，因爲此項任命引發參議院司法委員會成員的抨擊。其中包括自由派民主黨的主席約瑟夫・比登 (Joseph Biden) 更於法律期刊中發表數篇關於投票權的爭議性文章。尤有甚者，撤回古尼爾提名的決議係於參議院委員會的公聽會召開前便已完成，因此更引發本自公民權利團體、國會黑人會議以及媒體的強烈不滿，紛紛指責總統處理此事件的不力。

近年來國會也經常使用所謂的「國會否決」(Congressional Veto) 技巧。一九三二年至一九八五年間便有至少兩百件立法係經由國會審核行政部門作爲的途徑完成。雖然許多立法否決案適用於聯邦各單位本身所賦與的立法權，同時亦被視爲國會對非民選官僚的制衡，但有些卻也適用於總統本人。一九八三年六月，最高法院於一項攸關三權分立的案件中制定國會的否決權違憲。最高法院表示，當國會授權行政部門得自行制定各項管制規定時，國會必須遵守此項授權，除非立法機關再度加以改變或推翻⑯。一九八七年三月，最高法院復於「阿拉斯加航空公司控告布洛克」(Alaskan Airlines v. Brock) 一案中一致判定，違憲的立法否法權不得使既成的法律失效，除非這些立法否決的條款對國會立法的權力而言不甚重要。儘管最高法院三申五令，國會仍然持續廣泛地使用立法否決權。又雖然立法否決權的行使是被禁止的，行政單位仍視其爲避免激怒國會與降低國會敵意的妙方。

國會否決權原則最著名的例子有一九七四年的「扣留管制法」(the Impoundment Control Act) 與一九七六年的「武器出口管制法」

(Arms Export Control Act)，後者要求總統向國會提交與外國政府的主要軍事合同，若參、衆兩院皆否決，該項提案便胎死腹中。

相對於總統身兼三軍統帥所擁有的軍事大權，國會亦擁有憲法所賦與的宣戰權。然而在兩個世紀來美國所參與的一百三十次重要軍事衝突中，經由國會正式宣戰的僅有五次，甚且其中的四次還只是追認戰事的開始。越戰之後，國會於一九七三年通過「戰爭權力法案」推翻了尼克森總統的否決權，該法案旨在限制總統單方面的軍事權。它要求總統必須於情況緊急，派兵參戰之前先與國會諮商，同時總統也有義務向國會報告他的行動。若六十天後國會仍未宣戰或是未延長海外派兵的時限，則總統必須撤回所有部隊。爲此，諸位總統抗辯此項法案不僅違憲，因爲它侵犯總統作爲三軍統帥的權力，同時它實際上亦發揮不了作用。因此，當認定軍力的派遣或佈署係必要之舉時，總統仍會不顧國會的建議而斷然行動。無論如何，國會曾於一九八三年援引此項法案，授權駐防黎巴嫩的美國海軍，同時亦是多國和平部隊之一，繼續停留當地長達十八個月。

一九九〇年，隨著伊拉克入侵科威特之後，布希總統派大批美軍駐守沙烏地阿拉伯。布希並未向國會報告波斯灣的軍事佈署行動，而國會亦然無援引戰爭權力法案的企圖。一九九一年初，布希要求國會授權動武以執行聯合國呼籲伊拉克無條件撤離科威特的決議案。參、衆兩院分別五十二票對四十七票和二百五十票對一百八十三票通過布希的請求，但這並非正式的宣戰。民意對於總統是否有必要發動如此的軍事介入行動亦呈現分立狀態。有人認爲此項請求充分證明總統並不能獨立行使戰爭權，也有人主張總統需要的是政治性而非憲法的支持。無論如何，若未能確保國會的支援勢必會引發憲政的衝突⓱。當時任職衆議院「軍事委員會」主席的里斯・亞斯平 (Les Aspin) 便曾

向幕僚透露，若布希枉顧國會的同意而行事，他將發動彈劾總統的提議[18]。

事實上，國會仍保有數項外交政策上的重要權力。例如，國會堅持總統必須呈報行政協定的所有內容，以避免總統與外國簽署關於美國出兵或金援的秘密協定，國會亦樂於拒絕不滿意的外交政策之經費。國會於一九七三年便通過一項禁止在八月十五日之後轟炸柬埔寨的法案；一九七五年，福特政府更拒絕進一步資助已搖搖欲墜的南越政府；雷根協助薩爾瓦多政府和尼加拉瓜反抗軍的政策亦每每於國會碰壁；「伊游軍售弊案」便是肇始於雷根未經國會同意並試圖將國會排除在外交決策權限之外的一項舉動。一九八七年眾議院議長吉姆・萊特更主動與遭雷根政府拒絕入境兩年的尼加拉瓜總統丹尼爾・奧狄加（Daniel Ortega）談判。萊特的介入引起嚴厲的批評，指其侵犯總統於外交關係上的特權，甚至萊特本人亦坦承無意中踰越了自己的角色[19]。

麥可・佛利（Michael Foley）指出，七〇年代的國會重整開創了一個明顯的轉型制度，其興趣不僅在高級策略政策的發展，同時更涉及政策本身的執行。無論如何，國會的策略一方面挑戰行政部門，一方面又不希望承擔政策施行的責任。因此他結論道：

> 國會對美國外交政策的涉入猶如搭乘公車，完全憑其喜好上下車[20]。

彈劾權似乎是國會欲剷除專制總統的最後法寶，但若是到最後關頭才使用就是一項笨拙和不當的武器。一八六八年時，安德魯・強生（Andrew Johnson）便是由於參議院於三分之二的多數規定中短缺一票

而倖免於下台的命運，而參議院的審判和投票也足足進行了兩個月之久。若是處於現代，政府的運作早就陷於癱瘓與政治不穩定的局面。水門案則是本世紀以來首度喚起這項補救措施再受討論的特例。

□最高法院

最高法院有權宣佈總統的行爲違憲，此將嚴重損害總統的地位及其行動。杜魯門總統曾以三軍統帥之尊下令接管鋼鐵工業的運作，因爲他認定企業間的爭論將損及美國於韓戰所投注的努力。然而最高法院卻於一九五二年「楊斯頓棉被與眞空管公司控告鋸木匠」（Yongstown Sheet and Tube Company v. Sawyer）一案中判定總統無權採取此種舉動❹。

□憲法修正案

憲法第二十二條修正案規定了總統兩屆共八年任期的限制，除非副總統於首任任期末繼任總統的職位。論者批評此項修正案，指其嚴重地破壞總統於連任時協調談判的能力，使其淪爲「跛鴨總統」（lame duck President），同時這也剝奪人民期望再次選舉備受愛戴之總統的民主意願。這項轉變即是於羅斯福總統連任四屆且日漸建立龐大個人權力後所制定的。

此外，憲法第二十五條修正案亦規定若總統因生理上或心理上無法繼續視事時，也可請辭該職位。值得注意的是第十條修正案爲各州所提供的保留權。雖然高舉州權的主張在南方以外的地區聲勢已逐漸式微，但是擁有廣大自主權的五十州所組成的聯邦體系仍舊對聯邦政府和總統形成一種制衡。

□大眾媒體

二十世紀的大眾媒體雖然在強化總統權力的過程中提供了部分助力，但不容否認地，出版自由亦是制衡總統權力的有效武器。越戰及水門案件的發生促使美國的媒體對行政部門採取更爲批判性的態度，主要的自由派報系《紐約時報》(the New York Times) 便是其中的佼佼者。因此，以調查爲導向的新聞媒體便成爲美國媒體的首要特徵。《華盛頓郵報》(the Washington Post) 於揭發水門案的成果亦造就了卡爾·柏恩斯坦 (Carl Bernstein) 和鮑伯·伍懷德 (Bob Woodward) 兩位知名記者㉒。某些電視新聞主播的聲望和影響力甚至不讓許多高層政治人物專美於前。上百萬美國民眾每晚都收看他們的新聞報導，係造就如此高知名度的主因。不過詹森和尼克森都抱怨未曾受到媒體公平的對待，前任副總統史派羅·安格紐 (Spiro Agnew) 更斥責媒體和電視公司不負責任。不論如何，大眾媒體對行政部門毫不留情的批評正是自由社會不可或缺的一部份，縱使深感不平，總統也必須學習接受它。最後，媒體也曾依據一九七四年通過的「資訊自由法」(the Freedom of Information Act) 調查政府的施政，進而促成眾多聯邦檔案接受公眾審查。

□壓力團體

任何一位總統都是身處由私人團體掌控廣大權力的政治、經濟及社會體系當中。第五章對壓力團體有詳盡的論述，值得注意的是舉凡商業團體老闆、工會領袖、農民和專業人士等對政策的制定與執行都具有重大的影響力。是以總統於行使其職務上的權力時必須考量這些對抗的力量，尤其是在國內事務上。

□民意

現今的總統可由民意調查中發現民衆對於特定政策或整體施政的觀感。公衆的支持對總統的成功與否是非常重要的。若總統的受歡迎度出現鬆動的跡象，必定立即遭致國會中的反對勢力、媒體甚至政府內部更廣泛的制衡。蓋洛普民意測驗中心多年來定期詢問同一樣本的民衆：「你同意不同意總統行事的方式？」對總統的支持度常隨著特定對象而產生不同的波動。民意的善變可由卡特任內的記錄來解釋。一九七七年三月時他的支持度爲百分之七十五，一九七八年四月降至百分之三十九；而在解決中東問題的大衛營高峰會結束後，其支持率又回升到百分之五十六，隔年七月又再跌至百分之二十八。在伊朗扣留美國人質後復攀升到百分之六十一。然而，在拯救人質行動失敗後卡特先前的支持度再次滑落到一九八〇年七月時的百分之二十一。這也是蓋洛普爲其所作的民意測驗之最低記錄。反觀雷根於一九八九年卸任時的支持度爲百分之六十四，此比例與他們剛上任時所獲得的歡迎程度相當。雷根僅有兩次短暫的時間出現支持率下降的現象，即一九八二年到八三年經濟嚴重蕭條和高失業率期以及伊朗軍售醜聞案爆發後。蓋洛普調查記錄顯示一九八六年十月伊朗軍售案發生之前，雷根享有百分之六十三的支持率。一九八七年二月「塔爾委員會」(Tower Committee) 此案的調查報告出爐後卻迅速滑落至百之四十。六月時回升至百分之五十三，到了十二月又因雷根與戈巴契夫高峰會的成功舉行再度超越百分之六十。是以雷根深受選民歡迎的事實有助於他迅速自短暫的危機中復原（四分之三的受測民衆仍對其保有高度的擁護，甚至在伊朗軍售案達於高潮之際仍認爲雷根是誠實的人）。

布希總統於一九九一年初波斯灣戰爭結束後享有歷任總統中的最

高支持記錄——百分之八十九。然而，當他於一九九二年爭取競選連任時，卻因美國民眾的注意已轉移到國內議題，特別是經濟的蕭條，結果他的支持度驟跌。隨著議員們緊咬著布希此項弱點不放，白宮與民主黨主導的國會之間更陷入明顯的僵局。黨派歧異也由於選舉將近而更形尖銳對立。

因爲總統深爲連任的企圖所影響，所以民意既可扮演支持的限制又同時是支持的來源。復由於公眾反映會影響政治體系中其他的成員，使得具備連任資格的總統更視民意爲最大的資產或負債。

❑反對黨

在美國的兩黨制下，總統可能遭受國會內外反對黨的批判。各大電視網有義務提供反對者向總統的演說提出反駁和回應。然而，不若英國擁有清楚的反對黨領袖及影子內閣，在美國凡是未能掌控總統職位的政黨，總是欠缺中心焦點甚且經常遭其他國會領袖或州長搶盡其職責。此外，總統也會發現來自同黨內派系或國會領袖們對其政策提出口頭反對。這些反對的聲浪對於欲尋求連任的總統來說不僅可能危及其連任的機會，更會削弱總統首任任期最後一年的政治地位，福特、卡特和布希都是最鮮明的例證。

❑官僚體系

總統不斷地察覺到他所控制的官僚體系正逐漸茁壯，只是他們未能獲致解決問題的實權。這可能歸咎於公職人員的效力不彰，或是部會首長、各局處長和終身職官員間相互阻撓或不服從命令的結果。更甚者，許多半自治單位往往凌駕於總統的控制，而總統及其幕僚更會挫折地發現白宮所作的決定經過半年或一年後仍未見相關部門實行。

理察・紐斯達特 (Richard Neustadt) 的重要著作《總統的權力》(The Presidential Power) 便點出總統所面臨的困境：縱然他擁有許多憲法上的權威，但問題在於如何使之發揮功效。因此紐斯達特結論道，總統的權力即是「說服」(persuade) 的權力：

> 總統說服的本質係使那些人（官僚和國會議員等）相信白宮所要的正是他們為其自身和其權威所必須去做的[20]。

是以總統必須步步爲營，如履薄冰。他更要了解命令並不必然能夠獲得執行的道理。杜魯門總統便曾說：

> 我整天坐在這裏說服人們去做那些理應去做而毋需由我來說服的事……這就是總統所有的權力[21]。

因此總統的指令應該在無法說服的時候方才動用，這些命令唯有在適當環境下才會被遵守。此外，總統的個人涉入及命令的內容必須明確清楚，接受命令者亦必須擁有可用的資源以執行命令，並且要對總統所下達的指示深信不疑。紐斯達特舉出三種例證：杜魯門接收鋼鐵工廠和免除麥克阿瑟職務、艾森豪派遣軍隊前往阿肯色州的小岩城以強制學校的種族融合。至於總統權力能否有效行使端賴其能否於華盛頓政治圈和廣大民衆中建立起足夠的威望。總統唯有藉助以往所作的選擇和決定方能擴大自己的權力。

我們已經見識到總統的多重角色與總統職位自一七八七年以來的發展。此外，我們更討論了總統的活動所受到最明顯的種種限制。很清楚地，總統權力的大小須依所關切的政策領域和權力行使的環境而

定。在外交及國防政策上，總統具有較富彈性的決策權，唯在某些國內政策領域中，總統的行動卻深受束縛而無法達成任何目標。

總統支持的來源

□總統的行政辦公室

當總統的職責日趨繁重之際，僅依靠少數幕僚和部會首長是不夠的。一九三七年一個由學者組成的委員會所提出的報告便指出總統需要援助的訊息。羅斯福總統更於一九三九年建立所謂「總統的行政辦公室」。羅塞特對此提出了說明：

> 此辦公室將總統轉化為二十世紀政府的機制。它給予現任者一個冒險的機會以承受各種壓力，並且得以實現憲法授與總統一人統帥行政部門的功能●。

因此，總統行政辦公室猶如衆多直接爲總統服務的重要機構之庇蔭所。它是由約一千四百名職員組成的私人官僚，旨在提供高層事務與未來計劃上的建言和資訊。麥可·特納 (Michael Turner) 曾分析雷根總統麾下的行政辦公室所具有的四項主要角色：第一，確保雷根各項施政計劃的一致性；第二，爲總統提供一個政策發展過程的中心焦點；第三，促使雷根的施政計劃能有效地於國會山莊履行；最後，適應雷根學院派的行政領導風格。特納指出，雷根爲避免重蹈尼克森和卡特延攬故鄉友人進入權力核心集團而廣遭譏評的覆轍，而代之以考量才能、經歷、意識型態和過往社團經驗作爲挑選行政辦公室幕僚的

標準[4]。是以，自從三〇年代開始，總統已逐步擴大其組織的規模，為因應眾多新生事務亦創設新的諮詢小組及辦公室，同時廢除或重建其餘過時的機構。其中最主要的單位有：

(1)白宮辦公室 總統最親近的幕僚和助手多出自白宮辦公室。尼克森任內此辦公室的編制曾劇烈地擴展到五百人。柯林頓總統從一九九四年宣佈要刪減百分之二十五的全部行政辦公室人員，白宮幕僚的人數便由原先的四百六十五名減少為四百三十名。實際上，定期與總統會面的資深顧問不過數十位。此外，總統尚擁有熟悉外交和國內事務的特別助理群、演講撰稿者、國會連絡員、預約秘書以及新聞秘書等。

最資深的幕僚往往視其角色在為總統排除纏身的瑣事，甚至內閣部長於會見總統之前還必須先與白宮「幕僚長」(Chief of Staff) 釐清相關的議題。白宮辦公室亦必須確保緊急或優先事項能夠迅速傳達給總統，鑽研各特定領域政策的助理群更會依總統的政治見解來審核官僚系統所供應的各項資訊。白宮辦公室另一項主要角色是極力確保各部門遵從總統的政策，俾使總統成功地控制聯邦行政體系。

總統助理所能獲得的實權多寡端賴其與總統的親密程度以及總統對其信任感。藉由操縱總統接見何人或何項議題將列入優先順序的決定權，這些幕僚亦享有極大的自由裁量空間。如此設計的最大風險是總統將更遠離現實的政治世界與受到過度的保護。尤有甚者，由於總統周圍均是立場見解一致的順從者，總統更難作出平衡的判斷。

雷根首屆任期內有三位高層幕僚被認為最能接近總統，因而在聯邦政府中也佔有舉足輕重的地位。他們分別是職司監督內閣和白宮政策助理群的總統顧問艾德溫・梅西 (Edwin Meese)，他也是首位曾任內閣官員的白宮幕僚。另一位是白宮幕僚長詹姆士・貝克 (James

Baker），他不僅負責遊說、記者招待會、政治性和個人性的連絡同時也與梅西同為「國家安全會議」(the National Security Council) 的成員。麥可・狄佛 (Michael Deaver) 則是副幕僚長，掌管總統的每日行程安排、旅行室、白宮訪客以及雷根夫人的職員。梅西和狄佛自雷根任加州州長時即隨侍在側，貝克則曾於一九八〇總統初選中總理布希對抗雷根的競選策略。不過，一九八四年選舉過後，梅西與貝克轉任內閣職位，狄佛則投身私人企業。曾任財政部長的唐納・蕾根 (Donald Regan) 接任幕僚長，採行較之前任者更為集權的作風。果不其然，隨著數位幕僚如羅勃・麥法蘭 (Robert McFarlane)（他為國家安全顧問）等因為蕾根的阻撓而無法接近總統以致紛紛求去，蕾根於一九八五年遭受廣大的民衆關注與責難。蕾根的專斷作風遂成為雷根總統第二屆任期內諸多不當施政的出氣筒。一九八七年二月，他終於在「塔爾委員會」指控其處理伊朗軍售案不力後引咎辭職。接替其幕僚長職務的是前參議院領袖哈維爾・貝克 (Howard Baker)，這項任命亦廣受歡迎，尤其頗得國會山莊的贊同。

布希總統於一九八九年出人意料的挑選新罕布什爾州州長約翰・蘇努努 (John Sununu) 擔任白宮幕僚長。蘇努努喜好剝削和專斷的作為很快引起新聞界、國會議員和行政系統內許多人的極度反感，但他對總統的忠誠卻深獲布希個人的重視。可惜好景不常，就在傳聞他濫用政府的交通設備以為私人用途之後，蘇努努反而成為布希的政治負債，迫使布希不得不於一九九一年十二月撤消其職位。

柯林頓總統任命其故友麥克・麥拉提 (Mack Mclarty) 為白宮幕僚長，然而麥拉提卻於上任的頭幾個月因未能建立有效的管理架構而遭受嚴厲批評。衆多嚴重的錯誤及任命職員的不佳表現均毀損新任總統的可信度。此外，柯林頓亦遭責難，指其直接由其選戰幕僚中延用過

多太年輕又缺乏經驗的生手來擔任白宮的重要職位。

(2)管理暨預算辦公室 尼克森總統於一九七〇年重整預算局，改為「管理暨預算辦公室」，期望此新機構能成為總統主要的管理工具。「管理暨預算辦公室」的重要功能在於準備即將呈交國會的聯邦預算書，該組織並負責核可各機關部門的撥款請求。是以，管理暨預算室乃為協調行部門瓜分財政大餅時所衍生的衝突而設，這也是總統用以控制聯邦政府各層級開支的機制。該組織的主管係總統主要的經濟顧問之一，同時亦是少數須獲得國會核可的職位。管理暨預算室的運作如同機械裝置，總統可以協調政府內的活動，並以行政部門管理人的角色來確保各項計劃能具體有效的落實。雷根總統於首屆任期內便要求系統地在聯邦規範下由管理暨預算室作有關部門和機關的重建，以便尋求建立總統對行政部門的嚴格控制，並達成各機關部門與白宮政策一致的目標。

一九八一年時擔任雷根總統預算室主管的大衛．史塔克曼（David Stockman），便以負責擬定聯邦政府內部各部會的削減開支表而名噪一時。不可避免地這也引發與各內閣部長的衝突。身為雷根幕僚人員中最為年輕又最具勢力的史塔克曼於一九八五年七月因不滿縮減聯邦預算赤字的政策而自行辭職。柯林頓總統所挑選的管理暨預算室主管是曾任眾議院預算委員會主席的幹練政治家里昂．潘尼達（Leon Panetta）。潘尼達與國會民主黨的良好關係被視為行政部門能於一九九三年贏得國會支持消弭赤字包裹案的重要因素。

(3)國家安全會議 設立於一九四七年的國家安全會議旨在提供總統有關國家安全的國內、外交和軍事事務等建議。它主要係由總統、副總統和國防部長組成，但其他官員如聯合幕僚長和中央情報局局長亦可參加。艾森豪總統定期召開國家安全會議，並且在其下設置了委員

會的架構。其他總統如甘乃迪則偏愛個別的非正式諮商形式。亨利·季辛吉（Henry Kissinger ）最初便是擔任尼克森總統的國家安全顧問，集外交決策大權於一身，進而成爲國務卿。另一方面，卡特總統卻力主將此兩種角色分清楚，他挑選出生於華沙的學者畢格紐·布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski）博士爲國家安全顧問。然而，布里辛斯基與前後兩位國務卿西瑞斯·范錫（Cyrus Vance）及艾德蒙·穆斯基（Edmund Muskie）在政策議題和影響總統決策能力等方面的衝突卻嚴重損傷卡特政府於外交圈與媒體上的可信度。雷根總統主政時，國家安全顧問的角色則被刻意降級，甚至時常嘗到總統的閉門羹。國務卿喬治·舒茲（George Shultz）因而能比前任者更幸運地在沒有競爭對手的情況下向總統提出外交政策方面的諫言。儘管如此，國家安全會議及其首長約翰·彭岱特（John Pointexter）卻由於揭露國安會成員，包括奧利佛·諾斯（Oliver North）中校涉及祕密軍援尼加拉瓜反抗軍的行動而成爲全國性頭條新聞。負責調查此事件的「塔爾委員會」認爲國家安全會議成立四十多年來並無根本性的錯誤，但它亦要求總統能確切地行領導之實使其運作。該委員會的成員之一，也是福特總統時的國家安全顧問並於布希政府任內再度重作馮婦的布蘭特·史考科夫（Brent Scowcroft），也於此事件中重塑國家安全會議在行政體系中的可信度及地位。

(4)經濟顧問委員會　誠如我們所見，經濟政策已日益成爲總統的職責之一，但卻鮮少有總統是經濟專家。因而自一九四六年起，總統經國會同意指派由專業經濟學家所組成的一個三人小組，專司提供總統所面臨的主要決策建言。這些經濟學家通常來自各大學，唯現任總統仍會選擇與自己政治觀點相近的教授。雖然如此，政策上的差異仍不斷出現。一九八四年六月，雷根的顧問委員會主席馬丁·費斯坦

(Martin Feldstein) 便於多次公開警告必須以增稅方能降低聯邦政府赤字卻遭總統拒絕後辭職。不同於管理暨預算室的行政功能，此委員會純屬顧問性質，但它還是必須代總統準備一份呈交國會的年度經濟報告，並陳述行政部門對未來經濟趨勢的看法。

行政部門中其他主要的總統諮詢機構請參見圖 3-1 。唯總統上任後可依個別需要重新組織此結構。

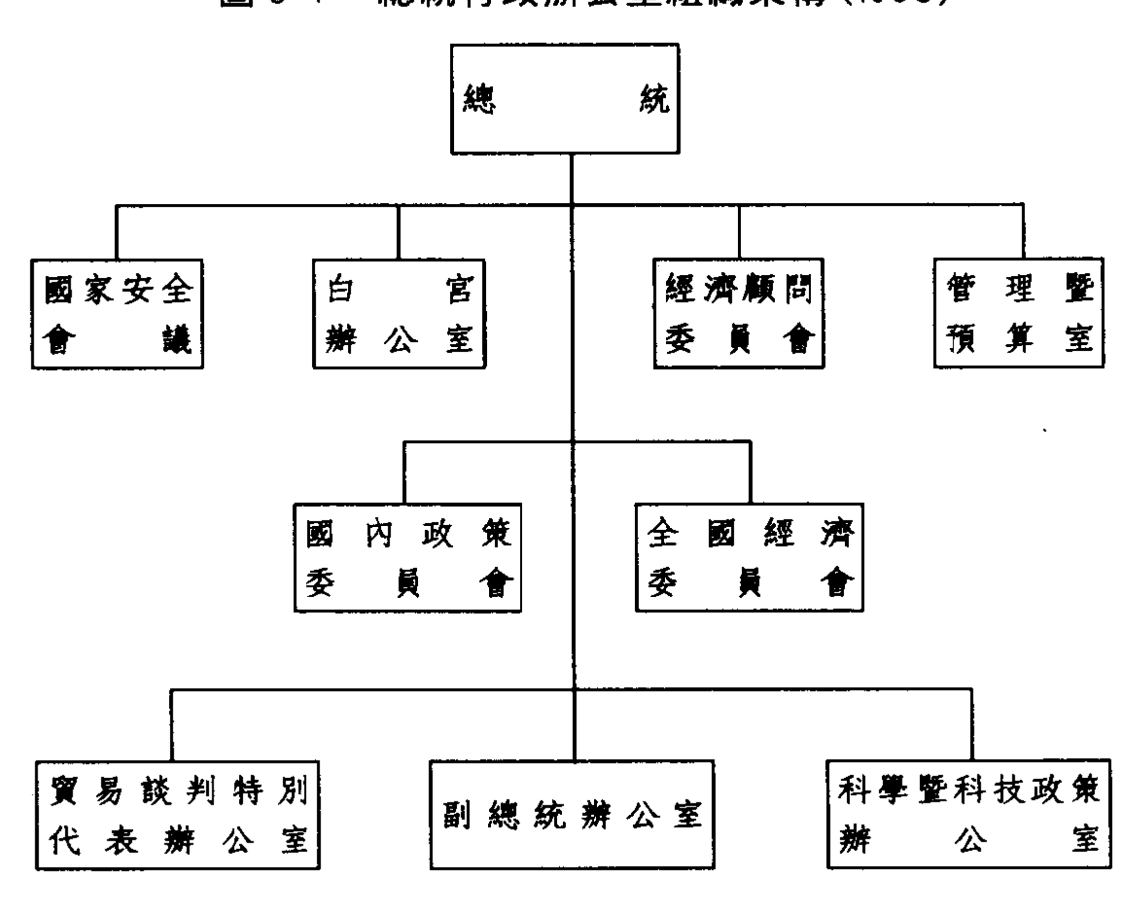
☐內閣

在決定賦與行政部門單一領導者而非集權領導制後，開國先賢們更確認美國內閣的地位純屬總統的諮議機構而非主要行政決策單位。憲法並未提及「內閣」一詞，其運作全係基於傳統。憲法僅略微提及總統可能需要各部門主要官員依不同職務所提出的建言。不同於英國的內閣，美國各部會首長皆隸屬於總統，而非立法機構中多年來的同僚。因此，「集體責任制」(collective responsibility) 的觀念在美國內閣中並不存在。內閣成員僅對總統個人效忠。尤有甚者，美國內閣部長之職位並不若英國體制中被視爲政治生涯的顚峰。

(1)內閣的任命 選拔行政部門各首長係總統於就職前必須完成的首要工作。由於總統的抉擇將顯示新政府的風格和施政傾向，因此往往格外引人注意。在許多方面，總統擁有衆多人選以填補政府高層職位。這些人並不必然爲同黨人士，亦毋需具有任何政治職務的經驗。許多內閣部長係因特別專才或行政能力而雀屛中選，有些之前可能服務於企業、商業或學術圈(參見表 3.1)。

誠如前述，參議院通常於委員會公聽會結束後進行總統提名官員人選的同意表決，然而布希總統所提名的約翰・塔爾 (John Tower) 卻成爲自一九五九年參議院否決艾森豪所提商業部長路易士・史卓斯

圖 3-1 總統行政辦公室組織架構（1993）



(Lewis Strauss) 之後首位遭到參議院反對的內閣人選，此項決定對布希而言無疑是一大打擊。儘管如此，對於一些較具爭議性的提名人選，參議院亦會以延長聽證會時間及詳細審核被提名資格與立場的方式慎重考量。雷根總統於一九八四年一月所提名的檢察察長人選艾德溫・梅西 (Edwin Meese) 便因參議院延長調查他擔任白宮顧問時的財務交易狀況而受到阻撓。一年之後，梅西方以六十三票對三十一票獲得參議院的同意。

無論如何，總統的提名選擇仍受到些許限制。首先，許多國家議員並未準備放棄其職位和年資而接受行政部門的暫時性工作，然而即使如此，柯林頓總統仍說服多位資深議員加入他的內閣（參見表 3.1）。此外，知名的企業領袖亦多不願以財務上的犧牲換取華盛頓的

職位。同樣地，因為總統的選擇關係到他對特定部門未來的政策影響力，因此各部會首長對總統個人及其政治立場的忠誠度亦是考量的重點。當然，總統亦深感有必要酬庸曾於競選時提供援助的政治家，同時他也必須權衡內閣中地理上的平衡和各區域的代表性。舉例來說，農業部向來是以出身中西部的部長為首，內政部則因涉及聯邦所有土地的廣大領域管理而通常由來自西部各州的人選擔任部長。一九六九年，尼克森的首次內閣成員清一色全係男性、白人和清教徒，而且主要都是白手起家的企業家。另一方面，福特總統則以力求社會均衡為考量於內閣中任命一位女性（卡拉・希斯 Carla Hills 擔任住宅暨都市發展部部長）、一位黑人（威廉・柯曼 William T. Coleman 任職運輸部）及兩位猶太籍閣員（亨利・季辛吉國務院和愛德華・李維 Edward H. Levi 在司法部）。一九八八年，雷根任命勞羅・卡凡佐 (Lauro Cavazos) 為教育部長，成為全國第一位西班牙裔內閣閣員，卡凡佐亦於布希任內獲得續任。柯林頓總統於一九九三年就任時便主張任命一個能真正反映美國特色的政府。為實現如此的多樣性，他甄拔更多婦女及少數團體的成員進入內閣系統。總統夫人希拉蕊 (Hillary Rodam Clinton) 據信對某些任命有極大的影響力。不容否認的，尋求內閣一次內閣及其他高層職位的適任人選會延遲任命過程的進行，特別是內定司法部長人選的珍妮・雷諾 (Janet Reno) 必須於三月中旬原檢察長任期屆滿後方能轉任部長一職。除了多樣性的考慮之外，值得一提的是柯林頓所任命的高層官員中有九位百萬富翁（多於雷根和布希內閣）及十三位律師。

(2)內閣的運用　每位總統可依其所好運用內閣。艾森豪便經常召開正式會議，而甘乃迪則偏愛非正式的會商、分散責任以及與各部門首長單獨交涉。甘乃迪認為正式會議過於耗損時間，僅適合各部會內部

表 3.1 柯林頓總統的內閣

部門	姓名	年齡	背景及經歷
農業部	麥克・艾斯皮	39	律師／密西西比的商人 助理檢查長 (1984-5) 衆議員 (1986-)
商業部	羅納德・布朗	52	律師／參院司法院委員會顧問 法律事務所合夥人 (1981-92) 民主全國委員會主席 (1989-92)
國防部	里斯・亞斯平	54	經濟學教授 衆議員 (1970-) 衆院軍事委員會主席 (1985-92)
教育部	理察・萊利	50	律師／南卡羅萊納州議員 (1963-77) ／南卡羅萊納州州長 (1979-87)
能源部	海狄・歐樂利	55	福特及卡特任內水電資源 管理委員會顧問 能源諮詢會議副總裁
環境部	卡羅・布朗尼	38	參議員智力和高爾的立法 幕僚長 佛羅里達州能源管制部部長 (1991-2)
衛生暨人力服務	唐娜・夏拉拉	52	教授／大學行政人員 健康暨人力服務部助理部長 (1997-80) 威斯康辛大學校長 (1988-91)
住宅暨都市發展部	亨利・西斯能諾斯	45	聖安東尼奥市議會 (1975-81) 聖安東尼奥市市長 (1981-9)
內政部	布魯斯・巴比特	54	律師／亞歷桑納州檢察長 (1975-8) 和州長 (1978-87) 總統候選人 (1988)
司法部	珍妮・雷諾	54	律師／戴德郡首席檢察官（佛羅里達）(1978-93)

（接下頁）

（續表 3.1）

部門	姓名	年齡	背景及經歷
勞工部	羅勃・瑞克	46	經濟學教授 卡特政府聯邦貿易委員會 政策主管 哈佛大學講師
國務院	華倫・克里斯多福	67	律師／副檢察長（1967-9） 卡特政府副國務卿（1977-81）
運輸部	佛瑞克・潘拿	45	律師／科羅拉多州州議員（1979-83） 丹佛市市長（1983-91）
財政部	羅伊德・班特森	71	律師／眾議員（1948-55） 參議員，參院財政委員會主席（1987-92） 副總統提名人（1988）
退伍軍人事務部	傑西・布朗	38	海軍陸戰隊／殘障退伍軍人組織（1967-92）
美國貿易代表	米奇・康特	53	法律事務所合夥人（1975-92） 柯林頓－高爾選舉小組主席（1992）
駐聯合國大使	瑪德琳・歐布萊特	55	教授／國家安全會議成員（1978-81） 喬治城大學（1982-92） 國家政策中心主席（1989-92）
管理暨預算室	里昂・潘尼達	54	律師／眾議員（1976-） 眾院預算委員會主席（1989-92）
經濟顧問委員會	羅拉・泰森	45	柏克萊大學／經濟學者 貿易專家
白宮幕僚長	湯瑪士・麥拉提	46	瓦斯公司總裁 阿肯色州州議員（1970-72） 阿肯色州州民主黨黨主席（1974-6）

採用。尼克森亦逐漸減少內閣全員會議的次數，一九七二年時只有十一次。

艾森豪是首位引進議程介紹、文件討論和時間記錄等程序而將內閣會議建制化的總統。他認爲如此制度化後的會議較能避免費時的辯論與準備不周的會談。內閣會議若能成爲新式觀點的共鳴板，則意味各部門的意見得於政策形成前先行表達，如此縱然是在聯邦政府的分散體制下仍可產生一致性的結果。然而，內閣實際上卻非一團隊，特別就能否爲行政部門整體提出資訊充分的政策選項這項功能而言，內閣仍未發揮積極的效用。由於總統大多偏愛透過如白宮辦公室和預算暨管理室等組織來謀取政策的協調與建議，內閣的影響力因而日益腐蝕。近來年的總統則企圖經由建立定期的內閣會議以及跨部會的內閣次級委員會等管道來應付長期性的問題或爲總統擬定政策選項報告，終期能夠扭轉此一趨勢以強化內閣的諮詢角色。例如，雷根總統便特別宣稱其內閣即爲顧問中心群，他並將其內閣比喻爲一個董事會。在雷根政府執政初期，每週舉行內閣會議和議題辯論。此外，雷根亦強調授權內閣部長的重要性，他在一項面訪中曾提到：

> 當我聽夠了這些能夠滿足我需求的辯論之後，我便作下決定。我對此種方法深信不已，因為它係真正能成就大事的唯一途徑。若你事必躬親、注重細節反而容易落入陷井[11]。

然而言猶在耳，雷根於第二年任期立即蕭規曹隨，重新強化並依賴總統行政辦公室中的白宮幕僚和政策顧問，內閣部會首長的地位又日漸式微。赫夫・海格勒 (Hugh Heclo) 便指出：

很明顯地，沒有一位卸任的總統會讚揚內閣的種種優點●。

一九八五年四月，雷根繼而宣佈一項提升效率的革新方案。即以兩個新成立的組織取代八個內閣諮詢會。「經濟政策諮詢會」(The Economic Policy Council) 由國務卿、財政部長、農業部長、商業部長、勞工部長、經濟顧問委員會主席和美國貿易代表等人共同組成。另一個「國內政策諮詢會」則囊括了最高檢察長、內政部長、衛生暨人力部部長、住宅暨都市發展部部長、財政部長、教育部長、能源部長以及管理暨預算室主任等官員。至於副總統與白宮幕僚長則同為兩諮詢會的成員。這兩個諮詢會加上國家安全會議共同形成總統各項政策的諮議管道。雷根此項內閣諮詢體制的設立係為強化白宮的政策管理，並且協助內閣部會首長遠離官僚系統和國會委員會的糾纏。負責設計這項制度的艾德溫・梅西 (Edwin Meese) 便直言：

這項總統職位與以往最大的差異在於雷根得以利用此系統拉攏內閣成員，使他們感覺與總統親近的程度甚於親近自己的部門。同時雷根亦給予他們許多機會去牢記此種好處●。

另外值得注意的有趣現象是在雷根政府中，總統辦公室和內閣各部門之間人事大搬風的情況較之以往有過之而無不及。一九八三年時，威廉・克拉克 (William Clark) 由國家安全會議調往內政部，伊利莎白・杜爾亦由白宮辦公室轉至運輸部擔任部長。雷根復於第二任任期初任命艾德溫・梅西為最高檢察長。約翰・哈林頓 (John Herrington) 則由總統人事助理搖身一變成為能源部長。威廉・布洛克原為美國貿易代表，隨後接手勞工部。同時，白宮幕僚長詹姆士・貝克與財政部

長唐納・蕾根互換職務。

(3)內閣部長及其所轄部門 每位內閣員向總統負責各自部門內的事務，唯各部門在政府的政策上並不需要承擔集體責任。不過由於相互之間爭取總統注意力和可用之經費，偶有各部門首長間的爭論爆發成爲公開衝突之情況。有些總統立即介入調解以維持行政和諧。例如一九七六年時，福特便因國防部長詹姆士・斯列辛格（James Schlesinger）與亨利・季辛吉對蘇聯的和解政策長期爭執不和後，解聘了斯列辛格。卡特總統則於上任頭一年給予各部會首長充分自主權後，亦逐漸關切他們的忠誠和紀律。在一九七九年七月一項空前的整肅行動中，他撤除了五位部門首長的職務。然而，卡特此舉並未凸顯果斷領導的風格，反倒是對其才能與判斷力的質疑有增無減。卡特選拔各部會首長的標準主要植基於專門政策領域中的才華，其任內各部門成員的流動互換頻率亦不高。僅有羅傑・莫頓（Roger Morton）於一九七五年五月由內政部轉至商業部，而艾略特・理察遜（Elliot Richardson）則先後擔任最高檢查長、商業部長、健康、教育暨福利部部長以及美國駐倫敦大使等職。此外，詹姆士・貝克於一九八九年由財政部長轉入布希總統的國務卿。而曾於雷根政府（一九八三年至八七年）擔任運輸部部長的伊莉莎白・杜爾則接任布希內閣中的勞工部長。

每位內閣部長面臨的最大難題便是遭受多重相互牴觸的壓力。由於他們是由總統所任命，因此必須向總統負責政策的執行。不僅如此，他們亦須向具有傳統和利益的所屬部門負責，因爲他們的下屬無不希望其上司能代爲傳達下層的意見。至於總統與各部會首長關係轉淡的主要癥結在於後者獨立性日增，以及其與壓力團體間的利益掛鉤。內閣成員與白宮幕僚之間亦存在緊張關係，因爲後者常視前者爲總統的絆腳石。此外，各部會首長也要背負國會的要求，因爲他們總

欠參議院核可任命的人情。他們亦有義務出席國會委員會推銷該部門的施政計劃並且爭取相關的經費。理察・費諾 (Richard Fenno) 寫道：

> 就總統而言，隨著內閣成員忙於應付總統之外的政治勢力，總統對內閣的主控力已漸漸分裂萎縮。從他涉入提名的過程開始，總統的權力便在尋求建立政治統御的多元體系中遭到普遍的限制[30]。

□副總統

「我的國家憑其智慧為我設計出人類所能創造或想像出之最不重要的職位。」此言出自美國第一位副總統約翰・亞當斯 (John Adams) 之口，同時也道盡許多後繼者的心聲。憲法賦與副總統的權力非常有限，其中僅有一項較為重要，即當總統死亡、辭職或被免職時繼任其任。就字義而言，副總統是「總統之外的中樞」(a heart-beat away from the presidency)，其主要角色便是等待接替最高行政首長的召喚。事實上此種繼任確曾發生，美國歷史上即有八位總統死於任內，四位遭到暗殺，一位被迫辭職。

副總統必須具備與總統相同的資格，即年齡三十五歲以上，具備美國公民身分同時於美國境內居住十四年。選民於選舉中必須選舉敵對搭檔的總統及副總統候選人，所以不可能出現分裂投票的機會。也因為如此，各政黨的總統候選人傳統上為求搭配人選的平衡考量，多會挑選能夠吸引不同區域、種族和宗教團體以及黨內各黨派的競選夥伴。以甘乃迪為例，他是世居北方的天主教徒，亦擁有強大的自由派勢力為後盾，他自然會視來自德州的基督教徒詹森為一九六〇年選舉時理想的搭檔，因為後者可為他贏得南方保守派的選票。然而一旦總

統本人的獲得提名都是情緒化的結果甚且是匆促之下所作成的決定時，則他在評估副總統搭配人選時不免容易流於草率、失當。尼克森於一九六八年挑選夏普洛・安格紐（Spiro T. Agnew）作為競選夥伴試圖吸引保守派的南方人士，然此位前馬里蘭州州長卻於一九七三年因被控逃漏稅和其他違法行為而被迫去職。一九七二年民主黨總統候選人喬治・麥高文（George McGovern）在不知曉其競選搭檔湯瑪士・伊格頓（Thomas Eagleton）曾用抑鬱症接受過電擊治療的情形下仍然選擇這位密蘇里州的參議員為副總統候選人。當伊格頓的醫療記錄被揭露後，他隨即退出選舉，民主黨不得不破天荒地首度召開特別全國代表大會以推出新的副總統候選人。一九八八年布希公布其競選搭檔為印地安那州參議員丹・奎爾（Dan Quayle）後立即引發喧騰一時的報導，大家的焦點紛投注在奎爾曾逃避越戰服役的記錄上。儘管奎爾的名字仍留在選票單上，但他在選舉時卻尷尬無比，更遑論能夠吸引選民了。另一方面，柯林頓的競選夥伴參議員艾爾・高爾（Al Gore）卻是一位備受尊崇的田納西州溫和派人士。他廣受媒體的讚揚無疑於一九九二年的大選中為民主黨的選票增加錦上添花的效果。

憲法第二十五條修正案給予總統得於副總統出缺時提名繼任人選的權力。一九七四年，福特依循此例成為首位非民選副總統繼任總統的政治人物㉛。

副總統可說是總統的備用人選。他必須隨時準備接替總統逝世或因病無法視事時所遺留下的職責。一九五〇年代，當艾森豪深受心臟病之苦時便由尼克森代行其職。此外，副總統尚須承擔某些慶典的職務以及代表美國出席如外國元首葬禮等正式場合。

副總統的其他憲法職責包括主持參議院院會和在投票陷入僵局時所決定性的一票。偶爾這些權力也是重要且有意義的。例如一九九三

年六月，副總統高爾便運用其投票權在參議院中挽救總統預算法案。投票前，數位民主黨員由於故鄉選區不歡迎包裹立法中的某些增稅與刪減開支的規定而陣前倒戈。由於本身並非參議員，因此許多副總統鮮少以「參議院議長」的正式身分出席。他們亦極少能施展政治影響力，最多不過是詮釋規則的仲裁者。不過有時候他們的舉止也會引發爭議。一九七五年時，洛克斐勒副總統的一項程序性決定便造成阻撓議事進行此項制度的改革，此舉激怒眾多保守派參議員。

雖然在華盛頓設有職員和辦公室，但副總統眞正涉入行政事務的程度仍視總統而定。有些副總統會識相的迴避總統辦公室的人員，有些甚至還受到總統親近幕僚的侮辱。杜魯門在未接任行政首長職務前，完全不知道美國已發展了原子彈，而甘乃迪的幕僚與詹森之間的關係亦是出了名的冷淡。儘管如此，近年來一股支持給予副總統更多權力的呼聲卻甚囂塵上。副總統不僅是內閣的一員，也是國家安全會議的一份子。他更可主持「總統委員會」（Presidential Commission），例如洛克斐勒對中情局所作的調查；或者是代表美國出使的「周遊列國使節」，如赫伯・韓福瑞（Hubert Humphrey）曾環遊世界宣揚美國的外交政策。孟岱爾（Walter Mondale）副總統於一九七七年上任後的第一項任務就是代表總統訪問歐洲各主要都市。安格紐副總統自認其重要的角色是行政部門的政治代言人以及理念的宣揚者。由於他頗不留情的攻詰反越戰的示威者和大眾傳播媒體，使他作爲爭議性人物。而他所花費的大部份時間是在募款晚宴和共和黨的活動上。布希副總統則被授權審查聯邦法規與主持雷根政府的危機處理小組。

副總統的影響力不但與日俱增，知名度亦高漲許多。孟岱爾是眾所公認最成功的副總統。他在提供總統忠貞的支持與建言之餘，尚能保有個人認同確屬難能可貴。

布希則被視爲最有效率與權勢的副總統。他於白宮擁有一間辦公室，便於獲得各項政策文件。他更於安全會議中扮演主導角色。此外，布希在外交事務上的經驗對雷根而言有特別的價值。他在說服北大西洋公約組織各盟國共同佈署巡弋與波式飛彈以及重申雷根對武器管制的嚴正立場等事件上的表現博得廣泛的稱讚。然而，布希的成就卻也引發不同的質疑。例如，布希對雷根總統的忠誠度以及布希是否有清晰的自我認同。這些疑慮甚至延展到布希自己成爲總統候選人時。

雖然長久以來，許多有能力的政治人物在等待進入華盛頓政治核心圈的邊線上體會到挫折與幻想，但很顯然地，現代的副總統仍有可能在行政部門內扮演深具意義與影響力的角色，他們也確實幫助總統分憂解勞。另外値得一提的是，儘管布希是自一八三六年以來首位現任副總統繼而參選成爲總統者，美國歷史上四十二位總統中有十二位曾經擔任副總統的職務。

行政部門的組織

美國行政部門最主要的一項特徵是隨著新事務與新計劃不斷的衍生，存在於各部會、單位和官僚組織間的權力分配方式亦呈現蓬勃的擴展。五〇年代的「胡佛委員會」(The Hoover Commission) 曾建議爲求行政部門更有效率，總統應該重組並簡化行政結構。總統在國會未能於六十日內否決計劃案時可重整部份行政部門，然而，反對此項改革的阻力不僅來自官僚組織中的利益，亦來自滿足現有設計的壓力團體以及對總統權力的強化仍抱猶豫態度的國會。因此，所有總統皆必然面臨的共同問題是：如何去協調和指導這部分散且難纏的行政機

器。

聯邦政府的組成要素包括：

☐行政部門

一九九三年聯邦政府中共有十五個由內閣部長統領的行政部門，一七八九年時僅有三個。甚中以佔全部三百二十萬聯邦政府人員中約一百萬職員的國防部陣容最爲龐大。在某些活動中，有些局 (bureaux) 可獨立於部長控制之外自行活動。例如，司法部中的「聯邦調查局」(The Fedral Bureau of Investigation)、衛生暨人力部中的「食物暨毒品署」(The Food and Drugs Administration) 以及內政部中的「印地安人事務局」(The Bureau of Indian Affairs) 等。蓋兒・彼得斯 (B. Guy Peters) 甚至將美國內閣描述爲：

> 擁有大量單位的聯合公司。這些單位各有其合法身分，大部份源自於國會的法案或行政的命令，同時亦擁有各自的預算與人事分配⓬。

卡特總統任內成立了兩個新的聯邦行政部門。一九七七年創立的「能源部」接手了原先散布於許多部門和單位的職責；「教育部」則成立於一九七九年，瓜分了原先龐大的「衛生、教育暨福利部」的權力，後者亦改名爲「衛生暨人力部」。雷根曾於選舉中誓言撤消這兩個部門，因爲他深信這兩個機構的運作已造成聯邦政府權力干預原屬私有範疇或州政府較適合經營的領域，而廢除這些多餘的組織更能將聯邦政府的責任分攤給其他部門或單位。然而，將教育部降級爲下層單位或基金會以及合併能源部與商業部的建議並未能獲得國會的贊

同。一九八八年十月，雷根同意將設立已久的退伍軍人署提升爲閣層級的「退伍軍人事務部」(Department of Veteran's Affairs)，使之成爲第十四個部門。而在國會對各部門適當管轄權的爭權多年之後，「環境保護署」(The Environment Protection Agency) 亦正式被提升至內閣地位。

❑行政單位

在總統的權威之下設有大量的行政單位。它們除了設有內閣部長的地位之外，幾乎與各部門毫無區別。它們以總統提名、參議院核可的主管爲首，例如「美國新聞總署」(the US Information Agencies) 和「供需局」(the General Service Administration)。

❑獨立管制委員會

此類爲數衆多的委員會係爲管制仍屬私人擁有的各項特定經濟活動範疇而設。它們的「獨立性」乃指總統並不直接管轄其活動，它們的功能通常是由五至七人所組成的董事會來管理。其成員須經總統任命及參議院同意，唯此委員會的任期不一與兩黨組成色彩係爲防止總統控制而設，不過事實上任何一位總統於其任內仍可挑選大部份的成員。總統和參議院均對被提名者的政治觀點深感興趣，而與此委員會息息相關的壓力團體亦會傾力影響選拔的過程。更甚者，最高法院曾於一九五三年的一項判決中裁示，總統不得以對待其他行政任命人選的方式來解除任何一位委員會成員的職務（參見圖 3-2）。

這些被稱爲「沒有領導人的政府第四部門」(the headless fourth branch of department)，擁有廣泛的權力如執照的許可、航線的授權、天然瓦斯管的開放許可與鐵路票價的規定等。是以它們的功能係

表 3.2 行政部門（依成立先後順序）

國務院	1789
財政部	1789
內政部	1849
司法部	1870
農業部	1889
商業部	1913
勞工部	1913
國防部	1947
衛生暨人力部	1953
住宅暨都市發展部	1965
運輸部	1966
能源部	1977
教育部	1979
退伍軍人事務部	1989
環境部	1993

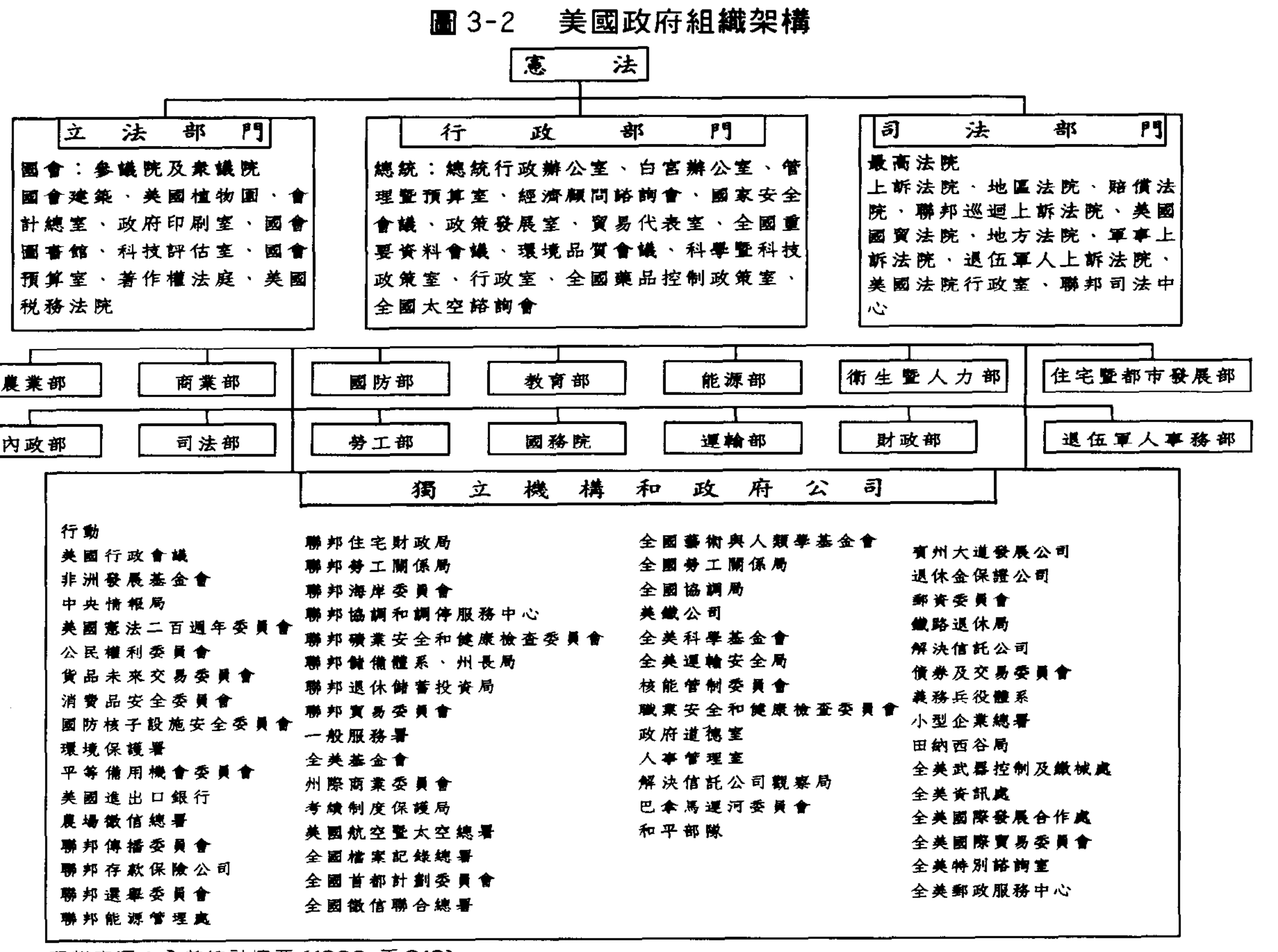
半立法、半行政和半司法性質的，並不隸屬於政府三個部門。無可避免的，這些組統遭受政治光譜上任何一方的批評。其中最主要的指控是它們既非「獨立」亦非「管制」，因為它們已經成為它們理應控制之企業體的俘虜了。暗藏於檯面下的非正式影響力及委員會與私人公司人事的互換，引發衆多消費者指責此類組織的所作所為在保護企業遠甚於協助大衆。因此自一九七五年起，兩黨政治人士支持以取消規定來放寬或撤消原先禁止競爭或維持人為抬高價格的法規。

在這些管制委員會中最重要的是「聯邦儲備局」(The Federal Reserve Board)。它控制了經濟決策中的主要要素——貨幣政策。總統必須與該局和平共處，亦即雖然總統無法直接控制此單位，它在總統經濟政策的成功上卻具有舉足輕重的影響力。曾於一九七〇年至七八年擔任該局主席的亞瑟・伯恩斯 (Arthur Burns) 便是以其保守貨幣論點以及與卡特經濟幕僚觀念上的歧異而未獲續任。繼任者保羅・佛克 (Paul Volcker) 卻因爲許多政治人物批評他的緊縮貨幣政策引發利率高漲而成爲衆矢之的。

聯邦文官制度

美國聯邦政府中的非軍職僱員約有三百一十七萬人。服務於各州政府與地方政府的聯邦政府職員分別佔一百四十萬和五百萬（相當於全職者）。此三種類別的僱員總數於一九二〇年時爲二百六十萬人，但在一九八〇年劇升至一千六百三十萬人的頂點（含兼職者）。聯邦公職人員的總數於一九八一年出現四十年來首次的滑落，減少了三十一萬六千人。總之，除開聯邦政府職責、規定和開支的成長，聯邦公職人員的數目在過去三十年來仍維持明顯的穩定狀態。不過威廉・藍區 (William Lunch) 指出，以人口比例測量的話，聯邦官員的數目於政府擴張的歷史過程中確實在下降[33]。儘管如此，有兩項發展仍值得注意：第一，聯邦文官體系中僱員的本質正不斷改變。隨著文官體制更加重視計劃、分析、管理及分配經費甚於單純的執行服務工作，專業與技術人才的需求日增，而層級較低的勞動性員工數目則逐漸減少。第二，由於補助金的核發權雖然多數仍掌握在聯邦政府手中，但計劃的執行卻由較低層級的自行承擔，因而造成各州與地方政府僱員人數

圖3-2　美國政府組織架構



資料來源：全美統計摘要（1992，頁313）

的激增。除此之外，眞正在首府華盛頓工作的聯邦公務員僅佔總數的百分之十二而已，其餘則遍佈全美的聯邦辦公室單位及各局處。因此，美國聯邦政府呈現相當程度的行政分權化。公務員（Civil Servants）涵蓋了廣大範圍的工作，從內閣部長的資深顧問到大多數資淺的辦事員都包括在公務員的定義中。另外尚有數以千計的專業人士如統計學家、經濟學者、建築師和工程師等。

□文官制度的發展

在共和國草創初期，聯邦政府的聘僱人員多係基於「恩惠制度」（patronage）。總統們有感於必須酬庸那些於選舉時提供資助的人，同時總統亦需要可以信任的人出任政府中關鍵性的職位。因此，傑佛遜總統便指派支持者擔任政府職位，之後的安德魯・傑克遜（Andrew Jackson）總統則更進一步將此「分贓制度」（spoils system）建制化。他認爲職務的汰換可預防貪污舞弊及免除怠惰或不適任的官員。內戰之後，隨著聯邦政府的成長，對永久性和專業性職員的需求亦愈發殷切。此外，「恩惠制度」的道德性也廣受質疑。然而國會卻直到一八八一年加菲爾總統遭不滿的求職者暗殺之後方才通過一項改革。此項一八八三年「潘德頓法案」（The Pendleton Act）將文官制度作了不同種類的劃分，其中規定終身職文官係以考績來決定任命。此法案更成立一跨黨派的「文官制度委員會」（The Civil Service Commission）以執行這項體制。起初僅有百分之十的聯邦職位適用此種分類，其餘乃維持「恩惠制度」下的工作機會。隨後情勢逐漸逆轉，「文官制度委員會」負擔約百分之九十的文官任命，例如「聯邦調查局」亦是依考試和績效爲任命的基礎。如此一來，總統必須任命的職位數僅剩數千位。國會於一九九三年復通過立法駁斥一九四〇年「哈奇法案」（The

表 3.3 主要的獨立管制委員會

委員會	管轄權
消費品安全委員會 ：成員五人、任期七年	產品安全調查；消費者保護
聯邦傳播委員會 ：成員五人、任期七年	電視和電台執照；電話及電訊
聯邦選舉委員會 ：成員六人、任期六年	總統選舉公共經費；競選法規
聯邦儲備局 ：成員七人、任期十四年	貨幣政策利率
聯邦貿易委員會 ：成員五人、任期七年	不平等競爭；穩定物價；廣告
州際商業委員會 ：成員五人、任期七年 （自一九八六年一月起）	鐵路；公車；貨運；油管
核能管制委員會 ：成員五人、任期五年	核能
債券交易委員會 ：成員五人、任期五年	掮客登記；股票交易管制

Hatch Act）限制文官政治活動的規定。新的法律甚至允許聯邦僱員參與地區性的公職選舉，並且得於工作時間以外投入政黨的選戰。

❑終身職文官

依據統一的工作評量體系，絕大多數的公職人員均被置於一般評分表上（General Schedule）（由 G1 到 G18 ）。公開的競試分別於全國數個中心舉行，錄取者則可填補某一部門或機構的空缺。測驗本身則著重於工作所需的實務能力遠甚於學術技巧。

七〇年代後文官職位變得炙手可熱，因爲它不僅能提供良好的工作保障、賠償和健康計劃，同時薪資亦比私人公司提供得高。然而到了一九八〇年，聯邦文官逐漸關切國會於五年前所施行之凍結資深行政人員的薪資措施已造成才能優秀和經驗豐富的人才大量流失，其中便有許多人提早退休或是轉至私人企業服務。

公眾對聯邦文官在成本及效率上的雙重批評致使卡特於一九七六年競選時承諾他將重組龐大的文官體制。他下令「管理暨預算室」，和新任「文官制度委員會」主席的艾倫・甘貝爾 (Alan Campbell) 進行改革計劃。他們所面對的最大問題是因高薪和自動加薪所引起的自滿以及未能確實撤除、調職或懲罰那些工作效率不彰者。一九七八年的「文官改革法」(The Civil Service Reform Act) 爲近世紀以來首次主要針對文官制度的大翻修。此法非但廢除了「文官制度委員會」，同時亦成立一個新的「人事管理室」(The Office Personnel Management) 幫助總統處理甄補、薪給、考試和工作分類等事項。此外，「考績制度保障局」(The Merit System Protection Board) 亦負責審核反對除職的上訴與調查舞弊貪瀆等。另一方面，這項新的法律也爲免職不適任職員的核準上提供更大的彈性，並且引進中級管理人考績加薪辦法以取代先前的自動調薪制。這些改革所帶來最顯著的轉變是於高層文官中建立一個擁有八千名管理人才的菁英群，亦即政治任命的「資深行政官」(the Senior Executive Service, SES) 。他們的工作較缺乏保障，也經常遊走於不同部門間，但相對的亦可獲得額外表現的實際紅利，因此有超過百分之九十的合格者願意加入他們的行列。

這項引薦私人行業誘因的構想在當時的確博得廣泛的支持，但後來國會卻以擔憂過多公職人員受到酬庸而採行限制紅利及規模的措施。此舉無疑引發資深行政文官的喧囂抗議。

雷根政府援引一九七八年法案為護身符大舉控制聯邦官僚體系，並削弱終身職公職人員獨立活動的空間。他利用人事管理局提拔與政府目標一致的官員，並且撤除那些不支持政府或效率不彰的公職人員。因此，這項舉動造成一九八二年便有二千三百二十六位資深文官遭到免職的命運，其他的人則於隔年亦紛紛自動去職以避免捲入是非之爭[34]。另一方面，資深文官日益政治化的現象也引起不少憂慮，因為他們的政治立場可能影響文官的士氣以及維持一個中立且具競爭力之政府機制的長久效能。特別是對保守派共和黨而言，他們的政策目標往往無法獲得文官的共鳴。是以雷根主政期間便藉由提名過程進行大力的政革，不僅限制管理暨預算室對管制性活動的監督，或是基於政策考量巧妙地迴避之[35]。

❑政府任命者

即將上任的總統於組成行政體系時，有權在數百個行政職務表中選擇中意的任命對象，當然其中亦包括資深行政文官的政治任命。總會計室於一九九三年所作的研究顯示，總統在一九九一年所任命的公職人員中，有二千四百三十六名政治性任命人選並不需要參議院的認可，較之一九八一年增加了四十四位。其中約四分之一是「C 表」職位 (Schedule C Posts)，四分之三是非職業性的資深行政文官職，而需獲參議院同意的高層政治任命人選約有六百人[36]。內閣部長職級之下分別是次長、副次長、助理部長和各辦公室主管。儘管仍有其他終身職的高階職位與上述高層官員並立，這些職務也須經由總統挑選。此外，民選總統亦有可能將任命的工作授權其幕僚決定，但他仍會親自面談並篩選前七十五至一百名職務的候選人。在十一月的選舉與新任總統一月上任這段過渡期多為混亂的活動所填滿，民選總統與其資

深幕僚皆埋首於人才甄選的卷宗檔案中。與卡特授權內閣官員自行任命下屬的不同，雷根時期的任命過程則由白宮主導。麥可·透納(Michael Turner)便指出：

> 結果，卡特政府深為不協調和矛盾現象所苦，雷根團隊則維持高度的目標團結性以及對總統理想的服膺[37]。

儘管雷根仍會徵詢內閣官員對次級內閣職位任命的意見，但後者並無自行決定權。反而許多極端右派保守派人士被列入這些重要職位的名單之中。目的在於：

> 雷根革命成功之道在於一群忠誠的政治任命者願意擁護總統的目標，同時在面對聯邦文官動輒以中斷對各項服務與計劃的威脅之下，仍然能夠團結一致[38]。

此外，許多臨時性的任命係基於短期的契約，一旦總統任期結束，這些人大多回歸私人企業、法律事務所或學術界。卡特政府曾規定，此類官員必須保證於離職後兩年內不得從事與其原先任職部門相關的私人企業。一九七八年的「政府倫理法」(The Ethicsis Government Act) 更允許民眾揭發政治任命者的個人財務狀況，其主旨在於揭露高層官員間可能的利益衝突以防範貪污舞弊。儘管如此，雷根總統仍憂心此項揭發性條款可能妨礙他招募賢才出任政府高層職位的企圖，而這項因素亦是導致他延緩填補重要職位的主因。詹姆士·芬納分析提名過程後發現，一九九三年底柯林頓總統僅任命了所有六百二十五名高層官員中的一百七十七位，其中也只有五十一位獲得參議院

的核可。雷根於一九八一年同期提交的一百五十二位人選中，參議院則同意了其中的八十三位⑲。

雖然部門中的政治性任命仍佔少數，例如商業部中有二百零四位，衛生暨人力部佔一百五十六位，但由於大部份的此類職位係屬資深層級，因此他們對總統控制政府活動的效能上仍具有決定性的影響力。此外，有些政治性任命者服務於地區性辦公室，如此對聯邦政策在該領域之執行發揮極大的效果。

❑甄補體系的優點與缺失

美國行政人員編制的方法係以獨特的總統制傳統為基礎，即政黨酬庸（恩惠制度）的職位與大批競試出身的終身職文官相互並存。此種制度的演變自然容易衍生弊端，但此項制度在分散的行政部門中甄補人才的途徑已被證明頗有成效。

總統可獲致來自其所信賴的人或是支持政府施政計劃的幕僚之政治建言，他亦可藉由任命各部門中的資深顧問和中層管理人員來影響政策之制定與執行。這項體系結合終身職行政人員的經歷和持續性以及臨時性僱員的新構想、新創意。當然此項制度亦可預防文官體系內自滿態度與制度性保守主義的產生。政府可由臨時性僱員中獲益，因為他們多能將其在私人企業或學術世界中的經驗所得帶入行政工作中。此外，總統仍可利用此機會酬庸那些在競選時提供一臂之力的助手。雖然「恩惠制度」已明顯式微，但它仍為吸引具有才能的人士支持總統選舉的因素之一。

另一方面，甄補體系亦可被視為造成終身職人員與「外來者」部門分立的主因，因為後者往往是對政府實務毫無所悉的情況下立即被招募接受重要的資深職務，一旦總統換人便容易出現行政斷層。在長

達數月的過渡期間，有效的決策權將因政府高層權力的轉移而暫時中止。因此論者批評此制度隱含潛在的危機，亦即總統所獲得的建言多來自其酬庸者或政治立場一致者。其次，要想吸收那些卓越的臨時性行政人員亦非輕易之事，主要受限於工作缺乏保障和薪資降低的風險。尤有甚者，政治性任命者的汰換率很高。參議院曾於一九九三年五月所舉行的一項聽證會中發現有百分之三十的這類行政人員任期不過才十八個月，更有百分之五十的政治任命者工作壽命不超過二十七個月。很明顯地，許多這類人員視此職位為晉升高層或有利可圖之工作的跳板。參議院「政府事務委員會」主席約翰・葛蘭（John Glenn）便戲稱其為「提升經歷表」（r'esum'e enhamcement）⑪。最後，貪污的可能性仍無可避免地存在著，特別當臨時性任命人員與其以往企業接觸以及政府和私人組織的人事交換過程中更不時出現。

□官僚體系的權力

聯邦政府的資深文官擁有大量的權力，他們不能僅被視作民選政治人物所挑選的政策中立執行者而已。官僚本身在權衡政策選項和決策過程，以及向內閣部長採取主動與建議的行動上為一不可或缺的角色。他們所具有的知識、專長及技術意味政治領袖在諸多領域中仍須仰賴他們的協助。

當政府干預擴增時（如新政時期、六〇年代和七〇年代），新的官僚便應運而生，他們負責諸如環境保護、公民權利保障、公共安全改善和消費者保護等工作。法律對於這些以管理與提升效率為功能導向的新機構往往給予較廣泛與一般性的權力規定。因此縱使近年來某些合法挑戰官僚機構的決定漸被允許，唯官僚組織仍享有廣大解釋法律的自主權。這些自主性亦更加強化官僚組織的權力。

觀察美國政治運作的學者發現，部份聯邦官僚同時也由往來客戶、利益團體和與該機構經費有關的國會委員會等處獲得支持。這項廣為人知的「鐵三角」(iron triangles) 親密關係被視為「政策中的次政府」(policy sub-government)。論者對此違背公眾利益和責任的掛鉤現象無不大加撻伐。尤有甚者，亦有人指出近來年華盛頓更出現所謂「議題網路」(issue networks) [11]，這是一種不僅包含官僚、國會議員和利益團體，更牽連律師、新聞記者、各州政府、大學教授以及其他專家的複雜關係網絡。促成此項關係連結的主要因素是對特定議題領域有關的公共政策選項之專門知識。威廉・藍區 (William Lunch) 指出這項新型網絡較之原先封閉的次級政府部門更能提供廣泛的見解，但亦有其代價：

由於政策的辯論經常籠罩在那些對專家們有意義，對一般民眾卻一知半解的眾多深奧難解之統計數字、學術文章、智庫報告和國會聽證會中，致使選民對各項政策的辨識能力亦逐漸下降[12]。



❶ *Philip John Davies, The resurgent Presidency, in Political Issues in American Today (Manchester University Press 1987), pp. 18-19.*

❷ *David Brodr, A Though Act to Swallow, (Washington Post National Weekly Edition 30 June 1986) quoted in Davies, Ibid., p.18.*

❸ *Austin Ranney, The President and His Party and Anthony King, A Mile and a Half is a Long Way in Both Ends of the Avenue, Anthony King (ed.) (American Enterprise Institute 1983).*

❹ *Clinton Rossiter, The American Presidency (Harvard 1960), Chapter I.*

❺ *Arthur Schlesinger Jr, The Imperial Presidency (Houghton Mifflin 1973).*

❻ *James MacGregor Burns, J. W. and Thomas E. Cronin, Government by the People (Princeton Hall 1987), p.359.*

❼ *Congressional Quarterly Weekly Report, 7 January 1989.*

❽ *Clinton Rossiter, op. cit., p.26.*

❾ *David Mervin, The President of the United Sates (Harvester-Wheatsheaf 1983),p.130.*

❿ *James D. Barber, The President Character; Predicting Performance in the White House, 3rd edition (Prentice Hall 1985).*

⓫ *Richard Nixon, The Nature of President (radio broadcast 19 Oct. 1968).*

⓬ *Paul Weaver, Liberals and the Presidency from Readings in Ameri-*

can Government 1976-7 (Dushkin 1976).

3 *James P. Pfiffner, The President and the Postreform Congress in The Postreform Congress, Roger Davidson (St Martin's Press), p.231.*

4 *David Mervin, op. cit., pp.88-9.*

5 *After Two Years - A Conversation with the President (television and radio interview with John F. Kennedy, 17 December 1962).*

6 *Immigration and Naturalization Service v Chadha.*

7 *James P. Pfiffner, op. cit., pp.223-5; Congressional Quarterly Weekly Report, 12 January 1991, p.65.*

8 *Time, 5 April 1993, p.43.*

9 *Congressional Quarterly Weekly Report, 7 January 1989, p.12.*

10 *Michael Foley, Congress and policy-making; can it cope with foreign affair s in Explaining American Politics, Rebert Williams (ed.)(Routledge 1990), P.91.*

11 *For other examples of judicial checks, see Chapter 1, on section on "Checks and Balances", "Judicial Checks on the President".*

12 *C. Bernstein and R. Woodward, All the President's Men (Simon & Schuster 1974).*

13 *Richard Neustadt, Presidential Power (Wiley & Sons 1976), p.102.*

14 *Ibid., pp.77-8.*

15 *Clinton Rossiter, op. cit., p.134.*

16 *Michael Turner, The Regan White House, Cabinet and Bureaucracy, in Reagan's First Four Years: A New Beginning?, John Lees and Michael Turner (eds)(Manchester University Press 1988), pp.40-41.*

● *U.S. News and World Report, 4 January 1982, p.26 and 29 March 1982, p.28.*

● *Hugh Heclo, One Executive Branch or Many, in Both Ends of the Avenue, Anthony King (ed.)(American Enterprise Institute 1983), p.26.*

● *Quoted in Heclo, ibid., p.47.*

● *Richard Fenno, The President's Cabinet (Harvard University Press 1959), p. 248.*

● *See Chapter 1, "Amendments on Alter Government", for full details of the Twenty-Fifth Amendment.*

● *B. Guy Peters, Public Bureaucracy in the American Political System, in Developments in American Politics, G. Peele, C. Bailey and B. Cain (eds)(Macmillan 1992), p.171.*

● *William Lunch. The Nationalizaiotn of American Politics (University of California 1987), p.178.*

● *Michael Turner, op. cit., p.60.*

● *Robert Williams, Policy, process and power: nuderstanding American brueaucracy in Explaining American Politics, Robert Williams (ed.)(Routledge 1990), pp.109-10.*

● *Washington Post, 1 June 1993, Tracking Staff Trend at the Top.*

● *Michael Turner, op. cit., p.57.*

● *Michael Turner, op. cit., p.54.*

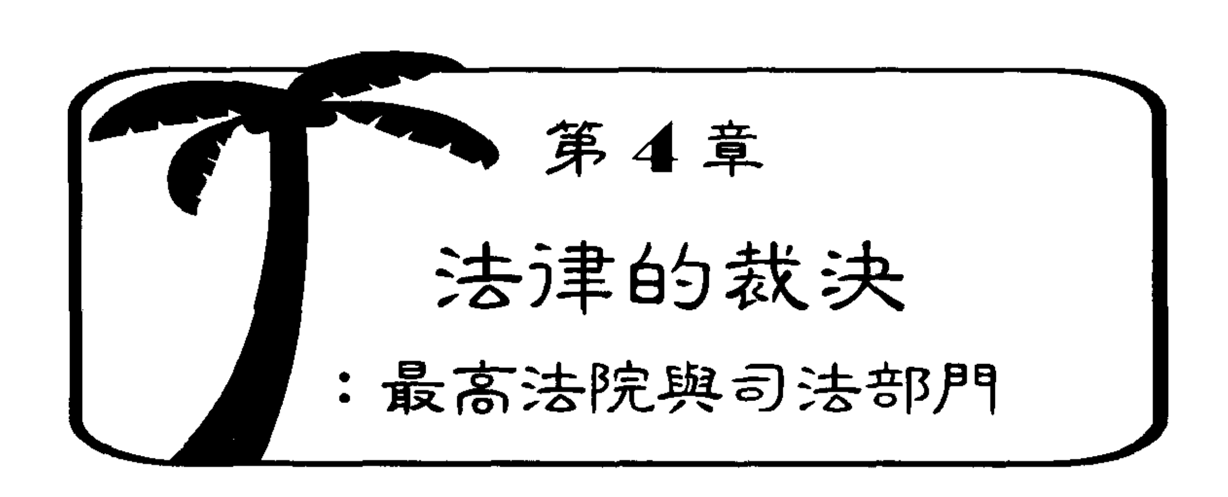
● *Congressional Quarterly Weekly Report, 1 May 1993, p.1059.*

● *Washington Post, op. cit.*

● *Hugh Heclo, A Government of Strangers: Executive Politics in*

Washington (Brookings Institution 1977).

❹ *William Lunch, op. cit., p.184.*



第4章 法律的裁決：最高法院與司法部門

一九七四年七月二十四日這一天，美國最高法院宣布一項最富歷史性的重大判決：一致決定尼克森總統必須交出揭露他涉及水門包庇案的對話錄音帶。經過一整天辯論是否該遵從最高法院的決議案後，尼克森投降並且承認：

> 那些爭論和定論這項案件的人所依據的係不完全並且在某些方面甚至是錯誤的資訊❶。

八月九日，尼克森面臨參議院彈劾的審判，他亦成為歷任總統中首位辭職的最高行政首長。

「美國政府控告尼克森」(United States v. Richard M. Nixon)一案源自水門案醜聞，它牽涉了一九七一年設立的「水管工」(plumber)單位、一九七二年民主黨全國總部遭侵入事件以及尼克森政府作偽證破壞司法公正等陰謀行徑等。這些行動旨在隱瞞美國民眾知曉總統親

身涉及策劃蒙蔽此一事實。此案之所以由最高法院審理，係因尼克森以行政特權抗拒聯邦地區法院要求其交出六十四卷談話錄音帶的傳喚令。此事件引發公衆的重視意謂最高法院負起此案的評量，同時迴避美國上訴法院的管轄。最高法院作出結論是：儘管總統與其幕僚間有權保有機密性的建議及討論，特別是有關外交安全的議題，但此項權力不得延伸爲以一般的「行政特權」來拒絕犯罪程序上相關證據的蒐集，因爲後者係司法行政的中心精神。首席大法官華倫・柏格(Warren Burger)於判決書中寫道：

> 任何專斷不合宜的特權若企圖妨害司法部門實現刑事訴訟的司法正義這項重要的黨政職責，將與憲法第三條所賦與法院之功能相互牴觸。……總統保有與其幕僚間溝通的機密性係必要且自然的，然而憲法保證刑事案件審理過程中相關證據蒐集之必要性則是特定的，同時構成司法行政提供特定刑事訴訟公平裁決的中心議題。總統於保持溝通機密性方面的廣泛要求並不會由於揭露某特定刑案中事前的有限談話內容而遭到破壞●。

是以，最高法院涉入尼克森總統下臺一事件深刻的詮釋其在美國政治系統中的角色。它的行爲形同最高上訴法院，當較低層次法院的判決遭遇挑戰時，它便挺身而出決定憲法及法律的意涵。它不僅涉入法律審判的過程，更以其作爲憲法最後仲裁者的身分補充成文憲法曖昧不明和需要解釋的重要功能。在上述特別的案例中，「行政特權」之說在憲法原文中隻字未提，因而最高法院必須裁定在分權的原則之下，行政部門的獨立性是否可延伸成爲總統秘密溝通的絕對特權。

總統遵從最高法院的判決交出法院傳喚的錄音帶彰顯了法院的獨

特地位。縱使最高法院無法直接強制其他機構遵守其決定，行政部門與立法部門仍接受它的要求。法院向來能夠獲得大衆的支持，因爲人們深信司法部門與民選機構的立場迥異，前者係以保護憲法之基本精神爲職責。是以，對法律的尊崇以及對法院正義的信任是維繫此一機構發展的重要因素。

尼克森一案再次確認了分權主義的重要性和司法部門預防行政機關濫權的獨立角色。最高法院的判決導致已失去民心的總統下台，但這也是司法體系衆多搜尋調查的累積成果。 其中位於華盛頓特區內的「約翰希瑞卡地區法院」(The District Court of John Sirica) 於揭發水門案内容上扮演了關鍵性角色，而由最初的民主黨全國總部侵入事件後持續數年的漫長司法審理過程，更凸顯了司法程序的持久性與效率。此外，最高法院的獨立性亦經由八位反對總統的大法官中有三位係由尼克森提名這項事實上表現無遺（大法官瑞恩奎斯特 Rehnquist 並未參與討論）。

然而，我們不能因此驟下結論最高法院的職權行使始終是無往不利。一七八七年制定的憲法對司法部門的著墨甚少，它僅明示「司法權隸屬於最高法院以及依國會規定成立的次級法院」。爲保有職位，大法官們必須謹言慎行，否則國會仍可以彈劾的方式免除其職務；同時國會亦可控制最高法院對下級法院之上訴管轄權。因此，最高法院究竟有多重要並不是十分清楚。憲法雖未給予最高法院特定的權力，但它卻也未眞正拒絕或防止最高法院成爲中心的角色。

毫無疑問的，奠定法院於司法事務上之卓越地位者首推約翰・馬歇爾 (John Marshall)，他曾擔任一八〇一年至一八三五年間的最高法院首席大法官。他是聯邦主義信徒，深信聯邦唯有在強大的中央政府統治下方能生存。在他的保護之下，最高法院在美國政治中的地位與

日俱增，而聯邦政府的權力在對抗各州上亦有顯著的擴張。在最高法院權力鞏固的幾年間有三項關鍵性的發展：第一，避免總統或國會統治和破壞最高法院威信的危險以及司法部門獨立自主性之建立。傑佛遜總統曾以爲最高法院充斥著衆多支持聯邦主義的法官，因此可以輕易撤除無能或立場敵對的法官。然而，參議院卻無法以三分之二的多數決彈劾大法官山繆・察斯 (Samuel Chase) 。如果此事件成功，馬歇爾本人可能也會面臨遭彈劾的命運，如此一來司法獨立的精神將破壞殆盡。

馬歇爾主導的最高法院第二項重大成就即是創造了「司法審查」(Judicial Review) 的角色。這項傳統賦與最高法院對違反或侵害憲法最高性的任何聯邦政府或州政府之法律及行爲，得宣佈其違憲而無效。因此，憲法的解釋權將由最高法院的意見所主導。此項史無前例的角色係於「馬勃利控告麥迪遜」(Marbury v. Madison) 一案中確立（一八〇三年）。

聯邦派總統約翰・亞當斯 (John Adams) 於一八〇一年三月去職前任命了大量同黨支持者擔任新的司法職位。新任總統傑佛遜對此種明目張膽的行徑深感憤怒。當他發現這些命令尚未下達時，他下令國務卿麥迪遜中止這些任命案。其中一名受害的被任命者威廉・馬勃利 (William Marbury) 決定訴請法院平反。 他宣稱一七八九年的「司法法」(The Judiciary Act) 已授權最高法院得以發佈書面命令的方式命令政府官員履行期職務。他要求法院強制麥迪遜執行他本人的合法任命。此案置最高法院於艱難的困境之中。若法院下令行政部門給予馬勃利的職務可能遭總統拒絕，如此將嚴重傷害法的威望與影響力。另一方面，若法院支持傑佛遜和麥迪遜，此將證明他們政黨的主張是正確的，即司法部門無權管轄行政部門，同時也會造成法院內聯邦派多

數的政治鄙視。

馬歇爾於一八〇三年二月所作的判決成爲黨法歷史上的里程碑。他宣佈儘管馬勃利身受迫害並被授與職務，但最高法院仍無權授理他的問題。馬歇爾進一步指出，儘管「司法法」第十三條給予法院於此領域內的最初管轄權，但卻與憲法第三條相牴觸。後者限制最高法院於牽涉到大使、外交首長或各州等案例的最初與反對上訴之管轄權。是以雖然「司法法」將此項權力歸於最高法院，實際上確是違憲的，而最高法院不能支持此一違憲的法律。馬歇爾處理此案的技巧使最高法院得以脫離此一困境，並且更把握機會確立司法審查權的原則。

最高法院於一八一〇年「佛萊契控告貝克」(Fletcher v. Peck) 一案中首次宣佈一項州法律違憲。不過此項憲法並未明文規定的司法審查權原則之建立能成爲憲政體系的重要部份，還是要到一八五七年「德瑞・史考特」(Dred Scott) 一案法院再次裁決國會立法無效後方才正式確立。

馬歇爾法庭藉由聲明確保司法主權的原則，爲現代最高法院的地位奠定了堅實的基石。同時這也導致其他機構，包括各州最高法院都接受聯邦最高法院裁決的約束力。一八一六年「馬丁控告杭特之承租人」(Martin v. Hunter's Lessee) 一案中， 最高法院便成功地糾正州法院的判決。在羅傑・泰尼 (Roger B. Taney) 繼任馬歇爾爲最高法院首席大法官的數年中，法院獨立於行政部門之外的事實受到廣泛的認可。總之，最高法院有權宣佈行政部門的行爲違憲，並且其裁決可同時約束聯邦與各州的機構。

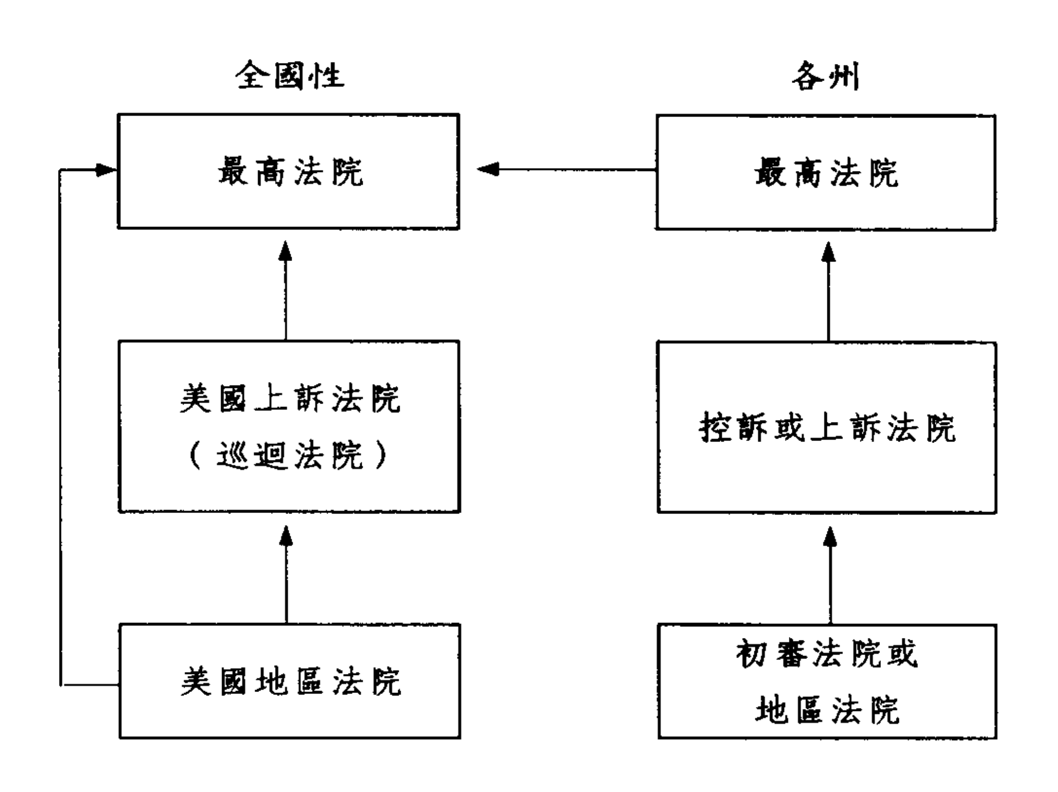
美國司法部門的結構

美國的法律管轄權，係由兩個平行的法院系統負責執行種類繁多的民事及刑事案件。一方面，五十個州系統依各州憲法分別成立州級法院以裁決處理各項糾紛。聯邦主義的本質允許各州境內不同的司法運作空間和司法用語。例如，大約四分之三的州官係由各種方法選出，其餘則採任命方式。絕大多數的案件都是經由遍佈全國的各州政府或各城鎮法庭來解決。此外，這類法律案亦可上訴至各州上訴法院，其中少數案件則由州最高法院作最後的裁決。通常有些議題尚須要求各州最高法院主動詮釋各州憲法或基本憲法權力。

另一方面，隨著國家的擴展與立法議案數量的日增，聯邦司法體系的地位亦日形重要。憲法的「至尊條款」(the Supremacy clause)（第五條第二款）明白揭示聯邦憲法、法律和條約均優於各州的憲法及法律，因此聯邦司法判決對各州法院具有廣泛的影響力。 聯邦司法體系分爲三層❸。國會所設立的「地區法院」(District Courts) 負責各州審查各州的聯邦案件。當國會認爲人口或案件負荷量增加時，可主動增加法院和法官的數目。每州法院數量依人口而定，但至少有一個，總數爲九十四個地區法院。絕大多數法案的審查和處理都是於此一層級的法院中進行， 亦可經由「美國上訴法院」(US Courts of Appeals) 接手審理。上訴法院共設有十二個巡迴區，每區設有三至五名法官。由於上訴案件的數目有時並不屬於某州的個別巡迴區，因此上訴法院的管轄權可以橫跨各州。

國會分別於一九八四年和一九九〇年通過增加八十五個地區及上訴法院，使得總數成爲八百二十五個。由於法院工作量的實質成長，使得此項擴增聯邦司法組織規模的舉動更形必要。隨著人口的成長、訴訟觀念的擴展以及針對反毒品等打擊犯罪所制定的諸多新的聯邦法規之激增，致使一九八〇年代地區性法院的工作量提升了百分之四十

表 4.1 美國司法體系的結構



二。

位階最高的聯邦最高法院則幾乎已經成爲控訴（或上訴）法院，其原始管轄權僅限於憲法提及的特定議題❹。它所承接的案件大多已經由上訴法院或各州法院審查，且均涉及重大的憲法原則。絕大部份上訴至最高法院的案件係來自訴訟者自認其憲法的權限受侵害，然而，被最高法院以未牽涉實質憲法問題爲由而駁回的此類申請案的比例卻高達百分之九十以上。此外，若九名最高法院大法官中有四位認爲有足夠的重要性，最高法院可就低層法院中召回某一案件重新考量。

最高法院在華盛頓特區召開的時間是每年的十月至隔年六月。每年約有六千件以上的上訴案件送達最高法院，法院的職員必須準備基本事項並協助整理案件的事實及議題，俾使法官們能作出迅速且有效

率的決定。這些任期一至二年的僱員係來自法學院的研究生，他們在促進法院業務上扮演了重要的角色。大部份的案例於檢閱書面證據和先前聽證會的記錄後即可解決，但最高法院每年仍會聽取一百一十至一百五十件案例的口述證詞。在這些例外中，律師有三十分鐘的時間辯解該案，但法官得中斷詢問。最高法院聽取口頭辯論的時間自十月初至隔年的四月底，原則上每週處理十二件此類上訴案。所有案件的裁決及法院之附屬意見會於六月底或七月初休會前公佈。

近年來最高法院日益加重的案件負擔已引發建議的聲浪。論者呼籲成立一個結合七位上訴法官的「全國性上訴法院」（The National Court of Appeals）。此法院的功能在於處理某些案件、分擔美國上訴法院的職務以及決定哪些案件須交由最高法院審理。然而，由律師和法官所組成的強大反對勢力卻認爲如此不但將剝奪人民上訴最高法院的權利，同時亦阻礙最高法院控制訴訟案得自主性以及造成不必要的延遲與浪費。

最高法院通常於星期五召開秘密會議討論審理中的案件和申請案移送之命令（即已確定的案件）。大法官們依年資先後發言，唯投票之順序則反之。在交換不同意見與討論該案的論點和技術層面之後隨即達成幕後協議。對案件採取一致性的決定，旨在強化最高法院的效力並製造團結的形象。馬歇爾大法官所奠立的傳統是一旦全體法官達成一般性的同意時，任何一位法官的意見均可代表全體最高法院成員的意見。另一方面，當大法官們出現不一致的看法時，則以多數的意見摒除少數的意見作爲正式的判法。若首席大法官屬多數意見一派，他可決定由何人撰寫最高法院的裁決書，若不是，則此項分派撰寫最高法院的工作便交由多數派中較資深的大法官負責。最高法院的判決意見通常是屢次妥協的結果，以便多數派簽署最後的協議。此項協議

往往於大法官會議院內便須經歷十次的修改，有時爲滿足大法官的要求甚至修訂十七至十八次，而每位大法官平均每年須撰寫十三至十八篇的多數決裁決書和許多反對與共同的觀點。

反對派法官的少數意見仍具重大利益價值。由於除了憲法修正案之外，唯一能變更最高法院解釋權的方法即是其本身集體改變意見，因此最高法院的少數意見未來亦有可能成爲主要的決定。儘管最高法院於重大議題上多不願作過度頻繁的改變，但如果社會情況改變或法官集體及個人觀點有所調整時，最高法院仍會適時修正其立場。

因爲最高法院的宣判經常建立新的規則和詮釋，不僅該案的原告滿懷期望，同時全國各地的律師、法官、政治家、壓力團體和媒體亦無不引領而望。是以由這棟位於華府的華麗希臘式建築傳出的迴響，對美國一般大衆產生深遠和根本性的影響。

聯邦法官的任命

□地區法官與巡迴法官

所有的聯邦法官均由總統提名、參議院同意。實際上，總統大多採納司法部或副檢察長辦公室的建議來推薦地區法院和上訴法院法官的人選。地區法官通常是由曾在州司法體系服務過的地方性律師和法官中挑選而出。每遇有職位出缺時，地方社區人士會主動提供人選，而司法部的工作之一便是審查被推薦者以確保總統所任命人選的適任性。此外，「聯邦調查局」亦會針對候選人的誠信和操守等背景進行調查。至於另一合法的職業組織「美國律師協會」(The American Bar Association) 更會評鑑候選人的訓練程度、合法資格以及工作經

歷。該協會由十五位專業人士所組成的委員會發現往往約四分之一的被提名人是不適任的，這項程序通常可預防聯邦司法部提出不符合資格的人選。

一九八九年時，「美國律師協會」卻因此項諮議性的角色而引發兩件爭議。最高法院於一九八九年六月兩個公共利益團體所提的訴訟案中判定「美國律師協會」仍可繼續進行其秘密業務，但論者辯稱依據一九七二年一項法律，該協會的評議委員會既然從事為政府提供諮詢的工作，理應公開其會議和決議記錄。此外，某些保守派人士亦指謫該協會於評鑑過程中具有歧視傾向。是以最高檢察長理察・索柏(Richard Thornburgh)與「美國律師協會」會長羅勃・羅文(Robert Rowen)於一九八九年六月連袂告知參議員該協會已同意將政治立場之考量排除於司法評鑑的過程之外，並且只侷限在對候選人的職業資格、工作效力、操守行為和個性等方面的審核❺。

儘管如此，政黨政治和政治意識介入任命過程仍是毫無疑問的。即使行政首長再三宣稱其所挑選的為適任人才，但大部份總統所任命的法官係來自同黨，過去的記錄亦顯示黨派意識為任命過程的主要決定因素。例如，詹森總統所任命的司法職務中，民主黨員即佔了一百五十九位，共和黨員僅有九位。尼克森總統則提名一百九十八位共和黨員、十五名民主黨員和兩名獨立派人士。總統總是習慣以酬庸的方式來拉攏各州的支持者。這些職位之所以如此吸引人，係因為聯邦法官享有崇高的公眾尊敬。雖然其薪資標準遭許多法官和律師批評過低，但他們一般皆享有終身保障。總統於法官之前多會諮詢同樣出身該州的參議員之意見，唯此僅限於總統所屬政黨佔有該州的二席參議員中之一席的情況下。第二章曾提及所謂「參議員的禮貌」便是源自於參議員此項諮詢與核可任命的權力。近年來總統較傾向提供數位人

選供參議員選擇。一九九〇年佛蒙特州共和黨參議員詹姆士・傑佛德(James Jefford)阻撓參議院已通過的司法任命案，以抗議布希政府藉司法部認定無法接受爲由而拒絕他所推薦的任命人選。傑佛德堅稱布希侵犯了參議員此項特權。另一方面，若某州沒有同黨的參議員，總統會徵詢黨內其他資深名望之士如州長或州主席，在此情形下，總統便擁有較大的彈性。此外，上訴法院的法官任命亦是相同的，因爲巡迴區經常與各州地理區重疊。

雖然參議院司法委員會會對總統的任命舉行聽證會，但只要「參議員的禮貌」已獲尊重，該委員會並不會對候選人的合適性提出明顯的懷疑，因此委員會的審核以及全院的票決通常流於形式。有次聽證會甚至簡短到艾森豪所任命的一位法官遲到而錯過議程。這位法官事後描述道：「我雙膝顫抖地步入委員會議場，卻只見主席對我大笑說：『嗨！你已獲得通過了！』」❻不過，參議院司法委員會曾於一九八〇年三月以九票對六票否決卡特提名查爾斯・溫柏瑞二世(Charles Winberry Jr.)出任北卡羅萊納州的法官。這是自一九三八年以來，參議院委員會首次拒絕總統對地區法官的提名。一九九一年，該委員會復於肯尼斯・瑞斯肯(Kenneth Ryskamp)因處理公民權利案件引發其故鄉佛羅里達州衆多團體的強烈反對後，拒絕其出任上訴法院法官的任命。

八〇年代的經驗致使參議院司法委員會更加慎重地審查被提名人，而不再只是橡皮圖章而已。雷根年代素以任命保守派法官著稱。一九八六年民主黨控制參議院後，決定於提名過程中扮演更積極的角色。誠如民主黨參議員派垂克・李希(Patrick Leahy)的評論一般：「我認爲司法委員會已重新找回憲法所賦與的諮詢和同意權。」❼很明顯地，委員會中的民主黨多數卻無意運用這項權力來刁難共和黨總

統的任命，除非他們認定候選人的觀點相當極端而無法接受。該委員會亦要求在投票前能有更多調查的時間，然而縱使是在如此嚴格的監督下，雷根僅於委員會和全院中各喪失兩次提名成功的機會。而參議院於一九九二年所通過的六十六位法官中也僅有來自阿拉巴馬州的艾德華・卡納斯 (Edward E.Carnes) 的任命曾引發激烈的爭論， 因爲他被指責於種族議題上麻木不知。歷經參議院火爆的辯論後，他終於以六十二票對三十八票獲得通過❽。

雷根總統於任內的第八年曾爲聯邦司法部門帶來巨大的衝擊。一九八九年十一月，他成功地任命五百五十六位（佔 48.9% ）全職的地區法院法官以及一百六十位（佔 48.1% ）上訴法院法官。尤有甚者，雷根政府最初即表明將以意識型態和司法哲理爲主要標準來決定提名的人選。針對如此不尋常的情況，麻塞諸塞大學教授席爾登・古德曼 (Sheldon Goldman) 的評論是：

> 在運用任命權以擴展總統施政計劃與強化任命過程的影響力中，雷根政府堪稱最有系統亦最具協調性的佼佼者❾。

雷根所企盼的法官係屬於能夠順應立法部門且不會妨礙政府其他部門之功能的「司法約束者」(judicial restraint)，此觀念完全迥異於矢志以其信念取代立法者企圖的「司法主動者」(judicial activists)。

比起卡特政府，雷根總統任內此種強調意識型態的資格，需更費周章地向衆多少數團體和女性任命者解釋。卡特曾刻意提升這些團體在聯邦政府部門中的代表性。在他所任命的二百六十二位司法人員中，有四十位女性、三十八位黑人及十六位西班牙裔人士。反觀雷根所提之三百六十位任命者中僅有三十位女性、七位黑人和十四位西語

裔人士。儘管雷根政府宣稱這些團體中具有律師資格的人選較少，不過顯然他們之中有更少人可通過政治資格測試。布希任內任命了一百八十五名地區和巡迴法官，幾佔總數的四分之一。布希沿用雷根任命法官的方式來取悅保守派人士。後者主要抨擊若布希未能盡快塡補這些職位的空缺，一旦布希下台後，柯林頓立即享有機會以民主黨提名人來塡補這百餘位司法職缺。

誠如我們所見，聯邦法官得經國會彈劾程序而遭撤職：參議院得因叛國、賄賂、重罪或行爲不檢等理由向聯邦法官提出彈劾，而以三分之二多數決審判定罪。另外一項條文則規定聯邦官員必須行爲良好方能續職。近年來曾有三起現任聯邦法官遭彈劾而離職的事件，分別是密西西比州的瓦特・尼克森二世（Walter L. Nixon Jr）、內華達州的哈利・克萊博（Harry E. Clairborne）以及佛羅里達州的艾利斯・赫斯汀（Alcee L. Hastings Jr）。克萊博因逃稅而被起訴，參議院於一九八六年將其免職。他也是首位現任法官被判服牢役者，其他兩位法官則於一九八八年遭到撤職。撇開這些記錄，赫斯汀曾於一九九二年當選民主黨衆議員。法院撤除犯罪之法官的過程不僅漫長而且艱難，因而也引起是否應有其他替代方式的爭論。最普遍的建議是參考各州法院的作法，由聯邦法院自行訓練法官。此外論者亦主張制定憲法修正案俾能自動免除獲判重罪的法官⑩。

□最高法院大法官

每位美國總統都希望藉由掌控最高法院大法官的任命權以延伸其政治影響力。最高法院擁有九位大法官（其中一位是首席大法官），其任期爲終身職或直到他們自動退休。總統有權於大法官退休或死亡時提名繼任者，因而此種機會發生的次數於四年或八年期間並不固

定。當總統在挑選被提名者時，最關切的即是候選人的政治觀點。總統可能選擇與自身政治立場較為相近的人選來擔任大法官的職務。若總統很幸運的可以同時任命數位大法官，他更能夠將最高法院塑造成反映其觀點或整體外貌的機構。有些總統便成功地改變了最高法院的政治均衡，因此即使當他們去職後，這股影響力仍能長久的主導美國政治系統的運作。法蘭克林・羅斯福總統便創造了如此的效果，主因在於他的任期夠久。他所提名的威廉・道格拉斯 (William O. Douglas) 於一九三九年成為大法官。羅斯福過世後三十年，道格拉斯仍為最高法院大法官的一員。

最高法院並非行政部門的傀儡。誠如前述，司法獨立的精神早於法院創建歷史初期即已奠立。無重新任命之必要的終身職地位、高額薪資、退休金的保障以及僅能透過彈劾方能免職的認知等因素，都對最高法院大法官產生重大的影響。儘管論者批評終身職的保護可能造成與時事脫節和傲慢自大的大法官，但一般人多能接受此係維繫司法獨立的先決條件。大法官們無從獲取亦無須畏懼行政和立法部門。有時總統發現其任命的最高法院大法官上任之後所作出的政治性判決卻與總統當初的預期完全不同。艾森豪總統選擇共和黨籍加州州長厄爾・瓦倫 (Earl Warren) 出任首席大法官， 事後才發現這項任命導致最高法院進入一個新的急進自由派決策期。身為保守派的艾森豪不得不坦承這是其總統任內所犯最差勁的錯誤。事實上當面對極具爭議性的議題時，最高法院大法官並非總是對任命他們的總統作出親切的舉動。我們看到尼克森總統所任命的大法官於「美國控告尼克森」一案中投票反對總統的行為。杜魯門總統亦經歷過類似的反擊，兩位他所任命的大法官於「楊斯頓平板和眞空管公司控告鋸木匠」一案（一九五二年）中裁定總統的行為違憲。

總統會由檢察長所提供的一份最高法院空缺之可能人選簡列表上挑選他的任命人選，司法部亦會呈報各個選項的分析並報告相關人士的特色。「美國律師協會」也會以他們認爲最能符合最高法院大法官資格的標準爲基礎來對各候選人進行評鑑。評量的標準分爲四級（表現特別優良者、表現優良者、合格者、不合格者），排名較高者有助於提高獲選的機會，唯排名較低者並不必然會被取消資格。尼克森曾對原本應保密的律師協會所作之評鑑結果外洩，以至於造成原先曾被愼重考慮的某位候選人飽受評鑑成績低落謠傳之苦而大發雷霆。尼克森政府甚至威脅將來不再諮詢該機構的意見。指責律師協會所屬常設委員會在評量法官人選時摻雜歧視色彩的爭議於一九八七年達到新的頂點。當律師協會評鑑曾任耶魯大學法學教授、美國首席檢察官以及哥倫比亞特區美國上訴法院法官的羅勃・波克（Robert Bork）時顯示其興趣不僅僅在其資格和能力，同時也著重其立場， 特別是他強調對憲法採行嚴格解釋的主張。儘管委員會十五位成員中大多數給予波克「表現優良」的評價，仍有四位委員認爲他不合格，這是十五年來此協會首度未給予被任命者一致的支持⓫。此外，大法官的提名從未有從低層聯邦法院擢升的傳統。雖然被提名人可能需要具有法律的訓練，卻不必然要有實務經驗。舉凡政治人物如國會議員、州長，甚至前任總統如威廉・塔虎脫都曾被任命爲最高法院大法官。儘管如此，絕大多數的被任命者還是來自於上訴法院或州司法體系。

是以總統所提名的人選將基於下列因素的考量：能力、經歷、誠信、政治見解以及酬庸競選助手的可能需要。當然，參議院的接受度亦是對總統選擇的一項重要的牽制機能。不單單是司法委員會成員，事實上全體參議員都對被提名人的資格與政治立場深感興趣。參議院十分看重大法官的任命同意權，當然這亦是全國所關切的事務，不僅

限於一州而已。公聽會召開時可能會對提名進行漫長而透澈的調查及詢問，壓力團體會積極採取支持或反對的舉動，甚至總統的朋友和敵手也會在幕後強烈遊說。一九九三年間，參議院曾否決送至該院的二十九項提名案（約佔 20% ）。

當尼克森於一九六九年就任總統時即誓言要運用任命權來改變最高法院的政治均衡。受到華倫法院時期司法急進主義與自由政策的激怒，保守派美國人民盼望將來的大法官任命能採行「嚴格解釋」(Strict Constructionists) 原則。此類保守派法官將竭盡所能的詮釋憲法和法律而不會介入國會特權的新領域。尼克森於一九六八年十一月的競選演說上曾說：

> 他們（大法官）將視自己為憲法的看護者和人民的公僕，而不會踰越國會議員之上強行將其社會及政治觀點加諸於美國人民身上。

隨著兩位自由派大法官的退休，尼克森擁有實現此項承諾的最佳機會。尼克森挑選了來自明尼蘇達州，素以重視「法律與秩序」著稱的保守派法官瓦倫·柏格 (Warren Burges) 繼任厄爾·華倫 (Earl Warren) 留下的首席大法官職缺。雖然這項任命毫無異議的獲得參議院的認可，但尼克森在塡補因被指謫身兼法律顧問而辭職的亞伯罕．福塔斯 (Abraham Fortas)（詹森總統所任命）的遺缺時卻面臨重重困難。總統希望挑選一位南方保守派人士，部份原因是作爲酬庸該地區的政治支持者於一九八六年總統大選時對他的援助。但是這些支持者卻反而要求一位能夠協助調和華倫法庭在公民權利和分離政策自由派立場的大法官。雖然如此，由北方各州自由派共和黨與民主黨所組成的參議院多數勢力卻無意認可任何有過種族歧視記錄的人選，而這些

表4.2 最高法院的組成(1993)

姓名	出生年	出身州	政黨	前職	任命年	任命總統
哈利・布萊克曼	1908	明尼蘇達	共和黨	美國巡迴法院法官	1970	尼克森
威廉・瑞奎斯特	1923	亞歷桑納	共和黨	助理檢察長	1971	尼克森
約翰・史蒂文生	1920	伊利諾	共和黨	美國上訴法院法官	1975	福特
桑卓・歐康納	1930	亞歷桑納	共和黨	亞歷桑納州上訴法院法官	1981	雷根
安東尼・史凱利	1936	紐澤西	共和黨	美國上訴法院法官	1986	雷根
安東尼・甘乃迪	1936	加州	共和黨	美國上訴法院法官	1988	雷根
大衛・沙特	1940	新罕布什爾	共和黨	美國上訴法院法官	1990	布希
克萊倫斯・湯瑪斯	1948	喬治亞	共和黨	美國上訴法院法官	1991	布希
魯斯・吉斯伯	1933	紐約	民主黨	美國上訴法院法官	1993	柯林頓

參議員亦以此點懷疑南方的保守派人士。不幸的是，司法部並未發現尼克森的首位提名人選來自南卡羅萊納州的克萊門・漢斯渥斯(Clement Hansworth)曾處理過其利益相衝突的案例。參議院在揭發此事件後當然予以否決。尼克森所提第二位人選哈羅德・卡斯維爾(Harrold Carswell)復於一九七〇年四月被參議院以五十一票對四十五票否決。卡斯維爾被控曾於擔任佛羅里達州法院法官時具有種族歧視的傾向，同時表現不佳，其判決經常爲較高層的州法院駁回。尼克森顯然無法取得參議院共和黨議員的支持，甚至連在卡斯維爾的任命上，少數黨領袖赫夫・史考特(Hugh Scott)亦投下反對票。在指責參議院歧視南方出身的候選人之後，尼克森再度提名來自明尼蘇達州溫和派的聯邦上訴法院法官哈瑞・布萊克曼(Harry Blackmun)。歷經三次嘗試後，此項大法官的職缺終於被塡補。整個事件顯示了沒有任何一位總統可確保於最高法院大法官的提名上能獲得參議院的絕對支持與同意。一九七一年，兩位華倫法院時期的自由派大法官哈林和布萊克分別退休，這又給予尼克森提名兩位保守派繼任人選的機會。維吉尼亞州的律師路易士・鮑威爾(Lewis Powell)和助理檢察長威廉・瑞奎斯特(William F. Rehnquist)雙雙得到參議院的核可，所以尼克森於首屆任期末期便能以提名四位大法官的機會來改變最高法院的政治組成結構。假使尼克森能完成第二任總統任期，他將有可能替換最高法院的自由派大將威廉・道格拉斯，如此總統便可掌握大法官中的多數勢力。福特所提名來自伊利諾州的約翰・史蒂文生(John P. Stevens)於一九七五年十二月獲得參議院無異議通過，展現了極不尋常的政治共識。至於卡特總統任內的最高法院大法官並未出缺，致使他成爲首位未曾使用大法官任命權的總統。雷根的八年任期中則擁有三次提名大法官繼任人選的機會。一九八一年，他挑選亞歷桑納州上訴法院法

官姍卓・歐康納 (Sandra Day O'Connor) 取代退休的波特・史都華 (Potter Stewart)。歐康納也是最高法院有史以來第一位女性大法官。雷根復於一九八六年提名最高法院中最保守的威廉・瑞奎斯特替代瓦倫・柏格出任新任首席大法官。柏格則退位並主掌憲法兩百週年慶祝大會。瑞奎斯特的遺缺則由安東尼亞・史凱利 (Antonia Scalia) 替補。參議院經過冗長的辯論後以六十五票對三十三票通過了瑞奎斯特的任命案。第三個空缺則來自路易士・鮑威爾 (Lewis Powell) 的退休。他是經尼克森任命的大法官，其任內經常加入自由派的陣營並且於數項重大議題的表決上出現立場搖擺不定的投票。一般認為此項職缺的遞補對未來最高法院的政治生態平衡非常地重要。除了鮑威爾之外，其他共和黨籍大法官提名人選如布萊克曼 (Blackmun) 及史蒂文 (Stevens) 生於八〇年代日漸向支持最高法院的自由派法官， 而甘乃迪所任命的拜倫・懷特 (Byron White) 則立場趨於右派。

誠如吾等所見，雷根首位提名人選羅勃・波克 (Robert Bork) 在許多方面都符合最高法院大法官的資格。然而，他的人格特質與司法信念卻招致自由派參議員和一九八七年民主黨所主控的參議院之敵視。伊朗軍售案不但腐蝕了雷根的政治影響力，亦波及波克的提名。經過空前激烈的司法任命熱戰後，這項任命案遭到否決。擁護公民權利的團體成功地遊說反對此項任命案的通過。儘管前總統福特甚至史無前例的代表波克出席司法委員會，參議院仍於一九八七年十月以五十八票對四十二票阻止了雷根的任命案。這也是美國歷史上大法官被提名人所經歷最具決定性的敗戰。雷根的第二位提名人選道格拉斯・吉斯伯 (Douglas Ginsberg) 則因被指露曾於大學時期吸食毒品立刻遭撤除提名。雷根隨即轉提加州上訴法院法官安東尼・甘乃迪 (Anthony Kennedy)，並於一九八八年二月獲參議院通過（九十七票對零票）。

因此，雷根在去職之前終能將最高法院的政治均衡導向右派。

一九九〇年七月，當自由派大法官之一的威廉・布楠 (William Brennan) 宣佈退休之際，布希也享有首次提名最高法院大法官的機會。高齡八十四歲，於一九五六年獲艾森豪總統提名的布楠在其三十四年的任期中，曾是最高法院最具影響力的大法官之一。布希提名較不富爭議性的保守派人士前新罕布什爾州最高法院法官亦是新任聯邦上訴法院法官的大衛・沙特 (David Souter) 接替布楠的職缺。此項任命並未引發由民主黨控制之參議院的激烈反對。隨著另一位大法官瑟古德・馬歇爾 (Thurgood Marshall) 於一九九一年退休，布希得以運用第二個機會挑選黑人保守派法官克萊倫斯・湯瑪斯 (Clarence Thomas) 填補此項遺缺。湯瑪斯曾遭許多壓力團體反對，同時美國律師協會亦只給予冷淡的「合格」評分（十五位委員中有兩位甚至評鑑其不合格）。除了民主黨參議員抱怨湯瑪斯拒絕出席司法委員會回答一些具爭議性的問題之外，他的任命案並未遭到太多的刁難。然而就在審查階段末期卻爆發了湯瑪斯曾經對他人進行性騷擾的指控。湯瑪斯的前任同僚亦是法學院教授安妮塔・希爾 (Anita Hills) 出席司法委員會作證此項事實後，隨即透過電視的轉播吸引了廣大民眾的注意。儘管遭受人格的質疑以及婦女團體遊說反對此項任命，一九九一年十月湯瑪斯仍以五十票對四十八票的些微差距通過參議院的核可。尤有甚者，有人更批評此種提名和認可大法官的過程只會更加損害最高法院的尊嚴和地位，《時代週刊》便戲稱湯瑪斯任命案的公聽會猶如「醜陋的馬戲團表演」⓬。

因此，參議院司法委員會主席約瑟夫・拜登 (Joseph Biden) 呼籲白宮與參議院應於提名案確立前先行諮詢商以避免兩部門的衝突。他亦指謫極端團體遊說提名的舉動，同時力主參議院仍有權審核被提名

人的意識型態及其人格⓭。

一九九三年拜倫・懷特的退休使柯林頓成為自一九六七年以來民主黨籍總統首次擁有任命大法官的使用權。當外界高度期望柯林頓將挑選剛接任內政部長亦是前州長和總統候選人的布魯斯・巴比特(Bruce Babbitt)時，總統最後卻決定提名哥倫比亞特區上訴法院法官魯斯・吉斯伯(Ruth B. Ginsburg)出任大法官。不過吉斯伯仍獲得廣泛的好評，她也輕易地於一九九三年八月得到參議院的同意（九十六票對三票）。

最高法院與政策的制定

□政府的角色

最高法院對美國聯邦主義的發展帶來了莫大的影響。事實上早在十九世紀初期，美國人民對於一七八七年建立的政府結構究竟是創造了一個強勢的中央政府，亦或各州的權力和各州人民對地方的忠誠方為國家發展的重心仍是一知半解。身為最高法院首席大法官的約翰・馬歇爾以其崇高的地位為憲法作下重要的詮釋：一旦聯邦與州產生司法上的牴觸，聯邦政府的效力優於地方。一部成文憲法與三權分立的政府架構之運作有賴憲政的詮釋，而這也是構築最高法院神聖地位的主要因素。內戰固然促使權力的平衡趨向中央政府，但在十九世紀末期保守派的大法官卻強調憲法其他部份的精神以限制聯邦政府甚至州政府干預經濟與社會事務的野心，這也反映當時崇高自由的經濟哲學。然而，歷經一九三七年以及反應大蕭條所制定的「新政」立法時期後，最高法院逐漸允許聯邦政府涉入早先被視為各州專屬或禁止中

央干預的保留性領域。就經濟與社會事務範疇而言，最高法院亦對憲法三項主要部份作放寬解釋，也因此擴大聯邦政府干預的核可範圍。

(1)「隱含權」條款 憲法第一條第八款明定國會得以立法的列舉權限，包括國防、貿易和郵政服務等，但是憲法於此條款最後又規定「國會得制定必須適當的法律以執行現行的權力」。最高法院對這項「必須與適當」條款的解釋是，國會除得依憲法授與的列舉權制定額外的法律之外，爲忠實執行這些法律的功能，國會還可另外再制定必須而適當的力法。因此在「麥克勞控告馬里蘭」(McCulloch v. Maryland , 1819) 一案中，最高法院便裁定憲法不僅賦與聯邦政府鑄造錢幣的列舉權，聯邦政府更因而享有設立國家銀行的隱含權，縱使憲法第一條第八款並未特別提及銀行設立法的歸屬權。

(2)「州際貿易」條款 國會所擁有的列舉權之一爲「管理各州之間的貿易」，然而各州境內的貿易活動卻隸屬各州個別管轄。究竟「貿易」包含哪些項目？到底應該對其採從寬或從嚴解釋？最高法院的詮釋是允許聯邦政府管理來往各州的所有貿易活動。在一八二四年「吉本斯控告奧德根」(Gibbons v. Ogden) 一案中，最高法院判定往來紐約州和紐澤西州之間的商務渡輪必須繳納聯邦稅。二十世紀時州際貿易活動的數量大增。一旦某公司涉及州內與州際貿易活動時發生法律管理上的衝突時，基於「憲法至上」條款的原則，還是必須依聯邦法令行事。

(3)「一般福利」條款 憲法還給予國會一項需要廣泛司法解釋的一般性條款，亦即國會有權「爲維持國防與美國人民的一般福利向人民徵稅」。顯然地，「一般福利」這個名詞須要更進一步的定義和澄清。 最高法院曾於三〇年代首次判決「社會安全法」(The Social Security Act) 違憲，因爲它允許聯邦管理各州所保有的權力範疇。最

高法院後來更正此項論點，承認此項法律的適用性，因其可被視爲「係爲人民一般福利的徵稅法」而不是一項管制法案。

另一方面，最高法院有時亦會援引憲法第十條修正案以預防聯邦政府的舉動介入憲法保留給各州的權限。憲法第十四條修正案中的「正當法律程序」（Due Process of Law）原則，也曾被最高法院引用於保護各企業和銀行所屬之薪資及工作時數等經濟議題免受州政府控制。這項修正案規定：非經正當法律程序各州不得剝奪任何人的生命、自由和財產。

總而言之，最高法院於其發展史上不同的階段會隨民意的演變而很有彈性的強調憲法某一段或某一條文以合理化其判決。

☐司法急進主義與華倫法院

二次世界大戰結束後，聯邦政府權力介入經濟事務的議題不再成爲最高法院的燙手山芋，主要原因在於羅斯福所任命的大法官以及最高法院新形成的自由派多數勢力明確表明最高法院不會妨礙聯邦政府角色的擴張。因此最高法院開始承接新的議題，此種轉變於厄爾・華倫出任首席大法官後特別明顯。最高法院審查了許多在過去始終未受重視的爭議性問題。這些問題亦非其他民選機構如總統和國會議員所能處理。自此華倫法院象徵了「司法急進主義」年代的開啓。雖然它激發了廣大情緒性的社會意識，後世對其評價卻是毀譽參半。例如，它爲美國人民的生活所帶來之重大衝擊便是大法官們將重視某些不受選民喜愛的問題。這些議題經常環繞在民主的中心－個人權利、法治觀念、平等代表權以及法律之前人人平等等概念。更特別的是法院時常站在少數這一邊以對抗多數的意見。論者指出華倫法院早已透過奠立新法與挑起新議題等方式篡奪民選國會的角色。華倫大法官坦承最

高法院詮釋憲法的行爲形同立法，但他無法苟同最高法院僭越國會的指控。他認爲國會若通過一項法律，司法機構有義務加以解釋，若國會不滿意法院的詮釋可逕行另立新法或修正舊法。無論如何，若特定議題於法無據，最高法院就必須從憲法簡要廣泛的詞句中尋求正義之道⓫。

曾遭尼克森解職的水門案特別檢察官同時也是知名法學權威的亞契伯・庫克斯（Archibald Cox）曾寫道：

一九五三年厄爾・華倫出任美國最高法院首席大法官的任命標示了美國憲政發展的新紀元。之後的十五年中，最高法院隨著深刻的社會發展結果重新制定了管理種族關係、刑事正義和政治過程運作等主要的憲政原理。這些轉變的程度與快速也引發了最高法院於國家發展中應扮演何種適當角色的質疑，這更關切到憲政仲裁的本質和功能⓯。

此外，馬丁・夏比洛（Martin Shapiro）亦指出：

華倫法院採行了相當明確的方向：保障平等的價值同時將此等價值深深地融入憲法中。儘管這項工程的結構並未完成，但其規劃的藍圖卻是清晰可見。……華倫法院企圖改變憲法並且將其意志強制灌輸到政府其他部門，特別是各州立法機關。很明顯地到了六〇年代末期，由華倫與布楠所組成的多數勢力最關心的並非案例的本身而是案例判決後的政策結果⓰。

下面將檢視華倫法院於一九五三年至一九六九年間在四項議題領

域內所製造的主要社會與政治衝擊，以及所引發的相關重要憲政問題。

(1)分離主義與種族關係 自內戰開始，平等權利對美國黑人而言始終是一項空洞虛幻的妥協。在很多地區，尤其是南部各州，公共設備採行黑白分離政策的事實依舊非常普遍，有些州甚至將其正式列入法律條文中。在分離主義之下，黑人和白人上不同的學校，在分隔的餐廳進食午餐，同時搭乘公車或火車亦必須坐不同區域的座位。即使在其他未採行法定分離政策的地區，由於居住標準的差異，種族分離的現象仍然存在。最高法院曾於一八九六年「普萊西控告佛格森」(Plessy v. Ferguson) 一案中裁判，只要能夠維持基本的平等，這些分離的設施和制度是合憲也是被允許的。之後的六十年，國會及總統皆不願碰觸這個政治地雷區或是介入此項極具爭議性的議題。

華倫法院則準備重新審視分離主義這項原則。在著名的「布朗控告托貝卡教育局」(Brown v. Board of Education, Topeka, 1954) 一案中，最高法院判定，黑白隔離的制度本身不僅不公平而且侵犯了憲法第十四條修正案的規定。該修正案的相關條文明示：「任何州皆不得剝奪任何人於法律之前受到平等保護的權利」。在此案例中，奧利佛・布朗 (Oliver Brown) 打算送他女兒琳達到鄰近的學校就讀，但由於他們是黑人家庭，琳達被附近全是白人的學校摒除於大門之外不得不跨越城鎮到別的黑人學校上學。布朗先生在「全國有色人種促進會」(The National Association for the Advancement of Colored People) 的支持下向最高法院提出訴訟，抗議白人學校剝奪其平等保護權。最高法院認爲，「分離但平等」(Separate but equal) 的原則並不適用於各州所資助的學校，甚而分離主義只會造成黑人地位的次等感，更妨礙黑人孩童的教育發展。最高法院亦要求各州教育學區盡速

取消分離政策。「布朗案」雖然是劃時代的決定，但卻並未立即中止種族分離主義。由於聯邦政府與頑固的各州政府立場分歧，一直要等到總統派遣聯邦軍隊強制執行反隔離行動和一九六四年的「公民權利法案」（例如阿肯色州小岩城事件）後，種族分離的現象方才略爲改善。對地方抵制行動漸感不耐，最高法院復於「布朗案」結束十五年後要求各地方當局立刻廢除種族隔離政策（一九六九的亞歷山大控告霍姆斯郡教育局 Alexander v. Holmes County Board of Education ）。

反對廢除種族隔離政策的人士提出數點理由。他們認爲最高法院採納不夠科學性的證據如教育成果的心理統計資料，但卻不允許反對者挑戰這些證據的有效性。論者亦謂這些資料與最高法院解釋憲法這項角色並不相關。也有人引用黨法第十條修正案而強調教育屬各州所有的保留權限，是以聯邦當局無權干預各州對學校的經營權。

無論如何，最高法院的判決獲得全體大法官一致的支持，如此不僅建立一項新的原理同時也代表司法部門保護少數團體的堅定信念。

(2)平等代表權與選區重劃　美國各州州議會有權決定各自的選舉區範圍，包括地方政府選舉、州議會兩院選舉以及聯邦衆議員選舉等。六〇年代初期，大部份州議會傾向於日益增多的都會人口中安排較少的議員名額，而從人口日漸減少的鄉村選民中規劃較多的議員數額。此係未能考量各州人口變化而做議席重分配的結果。這些州議會中的主導力量多來自鄉村的菁英份子，他們自然不會作出危及自身權限的變革。同樣地，大小不同的各個選區亦出現人口較多的城鎮卻比人口較少的鄉村地區擁有較少代議士的不平等現象。

最高法院曾受請求調查此種情況是否合乎憲法的規定，但最高法院卻從一九四六年「科利格夫控告格林」(Golegrove v. Green) 一案中以最高法院必須避免觸及「政治性決定」爲由而拒絕這項要求。到

了一九六〇年代美國地理區的變化愈發凸顯這項問題的急迫性。華倫法院終於一九六二年推翻了一九四六年的判決，並且重新討論選區重新劃分的問題。最高法院於一九六二年「貝克控告卡爾」一案中踏出重要的第一步。它指出，自一九〇一年來即未重劃議會選區的田納西州違反了憲法第十四條修正案所規定不得拒絕提供都會選民「平等保護」的權利。隨後一連串相關的案件都獲致相同的結論：各州必須提供公平及平等的選區並盡其所能建立「一人一票」的制度。喬治亞州曾辯稱即使該州下院的選區劃分遵循此項原則，但其上院卻如同聯邦參議院一般是爲了保障少數權利而不得採行不公平的選區。在一九六四年「雷諾斯控告希姆斯」(Reynolds v. Sims) 一案中，最高法院駁斥此項「聯邦相似性」的關聯。它指出各州的次級行政區並非獨立單位，而是於各州單一結構之下的附屬行政組織而已。

此外，最高法院亦建議聯邦各級法院應該監督各州是否確實履行「平等保護」條款，同時各州議會也有義務向法官呈報選區調整的計劃以便法官隨時檢查。這項突破性的發展再度被保守派人士視爲干預州權的例證。他們憤怒地抗議憲法並未規定「一人一票」的原則。

華倫大法官將此項決策權的規定視爲他擔任首席大法官十六年來最高法院於單一議題所作最重要的判決。他認爲此攸關民主發展的重大原則。若是每個人都能享有政府民選部門的平等代表權，任何爭議都會透過政治過程來解決，而不至於成爲司法決策的主題[17]。

(3)被告的權利 針對被告的權利保障於一九六〇年代亦有重大的進展。「權利法案」的內容涵蓋了刑事案件中許多特定之個人權利的保護以防止專制政府的產生。憲法第五條和第六條修正案更特別列舉了相關的條文：

非經正當法律程序，任何人皆不得被迫自證有罪或被剝奪生命、自由與財產。（第五條修正案）

在所有刑事訴訟中，被告應享有律師協助辯護之權。（第六條修正案）

此外，最高法院亦於多次判決中將「保持沈默」(to remain silent) 權和聘請律師等基本權利擴充至各州，並且選擇性的將這些原則融入憲法第十四條修正案的「正當法律程序」條款中。

最高法院於一九六三年「吉登控告韋恩萊特」(Gideon v. Wainwright) 一案中裁決佛羅里達州拒絕提供一名重罪犯辯護律師的協助已違反憲法的規定。此案被告吉登因沒有錢無法聘請律師為其辯護。雖然聯邦法律規定在任何聯邦案件中窮者可要求法院提供律師協助，但直到「吉登案」後，各州才紛紛建立「公共辯護人制度」(Public Defender System)。因此，「吉登案」所揭示的精神是窮人不能因其財力狀況不佳而蒙受刑事審判的不利影響。即使大部份民衆並不樂於承受額外的稅捐負擔，但他們仍能接受此一公平合理的主張。

儘管如此，被告權利保障之原則於隔年再度引發爭議性擴張。最高法院於一九六四年「艾斯卡貝多控告伊利諾」(Escobedo v. Illinois) 一案中判定，任何公民在審判之前皆享有法律諮詢的權利，甚而當涉嫌者經過一般性審問正式被控訴後，各州也應為其提供律師的協助。尤有甚之，警方所蒐集的資料若未經律師提出則不能作為呈堂的證據。一九六六年「米蘭達控告亞利桑納」(Miranda v. Arizona) 一案，最高法院更禁止將自白 (Confession) 視為證據的可行性。是以，為求被告的自白是自願的行為，警方必須向嫌疑犯提示其「保持沈默權」和「法律諮詢」權。假若嫌疑犯自動放棄這些權利，警方仍有責

任確定嫌犯的反應是否為有意識的行為。

最高法院引進上述程序性保障的成果卻引發各州政府、政治人物以全國警察的普遍反彈。論者批評此將導致警察打擊犯罪的成效形同自我束縛，而罪犯更可藉司法的技術漏洞獲得自由。反對華倫法院的人更聲稱，這些程序性規定只會保護罪犯而不能保障人民免於罪犯的威脅。然而值得牢記的是，最高法院的主要動機乃為防止無辜者的權利於訴訟過程中遭受拒絕，同時也是為減輕他們所承受的生理及心理壓力。

(4)宗教權與各州 憲法第一條修正案明定「國會不得制定任何關於信奉宗教或禁止信教自由的法律」。華倫法院曾就此領域檢視了各州的行為，進而裁定反對任何政府或公共機關企業建立或支持某種宗教的政策。為達此目標，最高法院不惜激怒民怨，因為大部份美國人民視此禁令侵犯了宗教信仰的自由。就某方面而言，最高法院這些判決係為擁護此項「信奉」條款，同時也為保護少數人無需繳稅支持某種宗教。更重要的是確保各州內大多數人免於毫無擔保的干涉，進而享有個人宗教的自由決定權。

最高法院復於一九六二年「安吉控告維泰利」(Angle v. Vitale)一案中宣判紐約某校董事會規定學生必須從事非教派的禱告係違憲的行為，因其企圖促成宗教信仰。隔年的「阿比頓校區控告史瑞普」(School District, Abingto v. Schempp) 一案，最高法院更進一步裁定若州立學校試圖藉讀經課程灌輸宗教崇拜或建立宗教信仰也是違背憲法的精神。然而，聖經卻仍可能被用作客觀的宗教研究。最高法院的決定固然深受無神論者或人道主義者支持，但仍引起廣大基督教徒的憤怒。阿拉巴馬州眾議員喬治·安德魯 (George Andrew) 便指出：「最高法院已將黑鬼送進學校，現在又將上帝趕出校園。」

最高法院的反駁是，儘管各州不得否決任何人信奉宗教的權利，但各州並不能以多數決的方式強行權輸人某種宗教觀念。是以，信奉宗教的自由並不意謂人民可利用各州的機構（如政府或學校）或人民的納稅金來進一步散播他們的信仰。

□柏格法院與瑞奎恩特法院

華倫法院的急進主義招致了法官忽視憲法並依其自由派觀點註釋憲法的批判。前述已論及共和黨籍總統如何運用大法官的任命權以改變全國最高司法機構的政治均衡。然而在瓦倫・柏格（一九六九年至八六年）與威廉・瑞奎斯特（自一九八六年起）主導之下，最高法院的立場逐漸趨向右派。因此，八〇年代的潮流已轉爲強調限制司法部門權力而由政府其他政治部門負擔主要社會政策的領導責任。最高法院於一九八四年一項涉及「空氣清淨法」(The Clean Air Act) 的解釋中宣佈：「聯邦法官有義務尊重民選機關所作的合法性政策抉擇，因爲大法官並非民選產生。」此項論點清楚地總結最高法院的立場和信念。此外，最高法院判決依據亦趨向憲法精神及條文的嚴格解釋，同時亦極力避免作出過於一般性的適用判斷。雖然如此，柏格法院並未如七〇年代初期許多自由派人士所擔心的推翻華倫法院的主要判決。事實上柏格法院不能也不願將時空倒轉回「布朗案」、「貝克案」以及「吉登案」之前的年代，它僅是偶爾對華倫法院率先創下重大決定加以修正或採較嚴格的詮釋而已。馬丁・夏皮洛 (Martin Shapiro) 結論道：

柏格法院初期致力於略加調整華倫法院的政策。……大多數評論者於考量柏格法院初期的成績後認為它雖然仍具急進主義色彩，但它

卻能於特定案例中運用平衡的原則來達成特別的政策性判斷，而非僅是作出重大憲政權利的宣示。不過，墮胎權和死刑等議題不在此限⑮。

就成員結構變動而言，柏格法院確實歷經相當平穩的時期。在七〇年代初期尼克森之首次任命後的十五年間，最高法院只遞補兩位新任大法官，他們分別是約翰・史蒂文和桑卓・歐康納。如同先前的最高法院，柏格法院亦未呈現嚴格保守派和自由派集團分立的情形，小聯盟及多數勢力的變化乃在所難免。隨著重要地位由不同大法官分別擔任，中立派法官的存在亦是一股不可忽視的力量。由於政治氣候的演變，使得原先於七〇年代初期被歸爲保守派的路易士・鮑威爾和哈利・布萊克曼等大法官到了八〇年代逐漸被視爲溫和派，甚至在某些領域內爲自由派。由於柏格法院內派系林立因此也被批評缺乏領袖人才，正因爲這樣，評論者很難以簡易或清晰的區分來總結最高法院的立場。不但如此，最高法院的判決往往沒有既定持續性的趨勢，更教外界很難捉摸或預測其判定的結果。無論如何，除開論者冠以較爲保守的聲譽，柏格政府仍經常使雷根政府遭遇挫折，特別是當雷根期盼最高法院能於公民權利、墮胎和學校禱告等議題上作出重大改變時。前檢察長羅勃・傑克曼（Robert Jackman）於出任大法官之前一年（一九四〇年）便曾寫道：

最高法院幾乎未曾真正是當代的機構。它是過去一代為制衡現今時代所設定的。

由於柏格法院的大法官多是由早期的總統所任命，因此他們大都

支持先前政府所採行的政策或先前國會所通過的法律。同時，他們更經常求助於最高法院於六〇及七〇年代所作的判決爲其審查的依據。柏格法院基本上仍持續華倫法院時期擴張憲法保障個別公民權利的傳統，唯對於刑事案件採取較爲保守的立場。例如他們支持警方或檢察官之意見的頻率足足比相信被告的證詞多了三至四倍。

當威廉·瑞奎斯特於一九八六年出任首席大法官後，雷根總統得以任命立場更爲保守的安東尼·甘乃迪接替路易士·鮑威爾。布希也任命兩位保守派大法官沙特和湯姆斯替代兩位自由派大法官布楠與馬歇爾。經過這些人事轉換後，最高法院的組成更趨於右派。事實上在湯瑪斯加入最高法院之前（一九九〇年至九一年），最高法院便被冠以「保守急進主義復甦」的稱號。因爲最高法院著重某些政策目標，特別是刑事法領域，並且傾向做出迥異於過去的判決。有時最高法院會刻意避開某些問題，有時卻又解釋一些反對者認爲不應碰觸的憲法議題。論者亦謂此種司法急進主義正如同早期保守派對華倫法院與柏格法院的批評一般[19]。

一九九一年至九二年間出現的溫和保守派大法官如歐康諾·甘乃迪和沙特等被視爲抵擋右派勢力壯大的重要力量。他們在許多案件中的意見完全迥異於保守派的大法官如瑞奎斯特、史凱利以及湯瑪斯[20]。至於布萊克曼和史蒂文生則被歸爲最高法院中的自由派。最後，柯林頓所任命的吉斯伯傾向加入自由派勢力或是於重要議題上與溫和自由派結合。

(1)分離主義與種族關係　在種族方面，柏格法院要求必須提出歧視企圖的證據而非僅是依賴歧見結果的展現而已。最高法院於一九七一年接受校車上黑白學生座位隔離係官方歧視政策這種說法。一九七六年時，它更將禁止隔離的法令擴展適用於私人學校和州立學校。另一

方面，最高法院於一九七四年至七七年間衆多判決中亦拒絕處理各城市企圖將黑白學生分別隔離在城市和郊區的計劃，因爲最高法院並未發現任何意圖造成種族歧視的證據。

一九八三年，雷根政府首次嘗試影響最高法院處置禁止學校種族隔離政策的議題。雷根建議最高法院參考納許維爾 (Nashville) 的例子作爲考慮支持這項要求的動力。然而，最高法仍允以拒絕，只留下較低層法院判決給予納許維爾的學生更多公車的服務。

同年，最高法院亦否決雷根政府推翻「國內收入服務局」(Internal Revenue Service) 政策的要求。此項政策拒絕給予實施種族歧視的私人學校免稅的待遇。雷根政府聲稱，由於缺乏國會的明確授權，「國內收入服務局」並無權否決此項免稅的要求。對此最高法院宣示，教育上的種族歧視與公共政策不同。法院同時也以八票對一票決議實行種族歧視的學校不得享有免稅的待遇。

最高法院於一九七七年承接了「加州大學董事會控告艾倫・貝克」(Regents of the University of California v. Allan Bakke) 一案。身爲白人的貝克表示，他因爲遭受歧視而無法獲得「戴維斯醫學院」(Davis Medical School) 百間宿舍中分配給少數族裔的十六間房間之配額，甚且他的測驗成績尚比獲得配額的學生要高。他堅信他是「反歧視」(reverse discrimination) 主張下的犧牲者。此項案例對未來美國高等教育的註册政策以及專爲援助少數團體所設立的「肯定行動」(Affirmotive Action) 計劃皆造成廣泛的影響。一九七八年六月，最高法院於一項重大判決中發現貝克的確因爲他是白人而遭到非法的歧視，因此最高法院命令醫學院準許他的入學。最高法院係以五票對四票的多數決壓倒了六項不同的意見。它裁定任何機構的入學甄選過程可以將種族問題列入考量，但這並不能構成唯一的決定性因素。鮑威

爾大法官於獲勝的意見中指出，各州對涉及種族與倫理道德等競爭性考量的入學計劃適當安排上仍有具有重大的興趣。

最高法院於一九七七年七月處理工作歧視問題時判決，許多公司所採行的資深制並不必然違法，縱使其結果係白人爲求升遷而壓制其他人，或是保護工作上多餘的利益而造成歧視性的對待。這項裁示亦深深打擊近年來少數種族積極主張的「回溯過往歧視」政策。瑞奎斯法院於一九八八年至八九年會期中所作五項重要判決顯現新的保守派多數勢力。這五項決定都是以五票對四票通過，不僅窄化了可能的選項，同時也給遭受工作歧視的少數後裔和婦女有用的補償。例如，最高法院於「華德科夫包裝公司控告安東尼奧」(Wards Cove Packing Co. Inc v. Antonio) 一案中便宣稱，原告有責任證明僱主並無實行歧視的商業需要，儘管僱主必須先證明此種歧視係屬必要。在「理察蒙市控告克羅森」(City of Richmond v. Croson) 一案中，最高法院判定各城市忽略許多由少數族裔所經營的公司之契約係不合理的行爲。而在另外一件涉及阿拉巴馬州伯明罕市消防隊員的案例中，最高法院卻改變程序允許白種工人挑戰「肯定行動」計劃。喬治城大學的艾琳諾·諾頓 (Eleanor H. Norton) 便指出：

> 大法官們正對他們敵視既存公民權利法案與判決的態度找到技術上與程序上的下台階㊶。

無論如何，國會隨後仍於一九九一年通過「公民權利法案」而推翻瑞奎斯特法院於工作歧視問題上所作的判決。

(2)平等代表權與選區重劃　一九八三年時，最高法院確立了國會選區劃分中「一人一票」原則的重要性。它同時否決了紐澤西州所提出

最大選區與最小選區差距達三千六百七十四人（未足百分之一）的計劃，一年之後，最高法院接受了將此差距改為二十五人的修訂計劃。為此大法官們特別強調各州必須盡力規劃工作。然而，儘管此項原則如此嚴格，各州於各自的選區規劃完美平等性的選區規劃上仍擁有很大的彈性。就在紐澤西州國會選區重劃案遭否決的同一天，國會通過了人口最少的懷俄明州所提之選區重劃案。特別的是，懷俄明州各選區人口的差距遠較遭否決的紐澤西計劃案要大得多。最高法院於一九八六年「戴維斯控告班德摩」(Davis v. Bandemer) 一案中正式開啓了對國會選區規劃中所容易形成「政治性割裂選區」(Political gerrymendering) 此項弊端的挑戰。

自八〇年代中期以降，最高法院就傾向支持能夠確保少數團體代表性的聯邦國會及各州議會的選區劃分（參見第一章）。在一九九三年「維那維奇控告吉爾特」(Voinovich v. Quilter) 一案中，最高法院再度接受各州為保障少數團體代表而集中某些特定選區中之少數族裔的權利。唯大法官於隨後的「蕭氏控告雷諾」(Show v. Reno) 一案中卻裁定在某些特例中這樣的集中作法仍有可能違法。例如，位於北卡羅萊納州的某一個選區便是混合了兩個相距一百七十五英哩的黑人區而成，如此牽強的劃分反而缺乏地理上的緊密度和社區利益感⑳。上述這些議題與案例都是複雜而頗具爭議的。一方面固然造就了少數團體代表性的增加，另一方面這些團體的領袖卻也能深感此項政策分散了他們的整體政治影響力。

(3)被告的權利 在這項領域中，柏格法院較之華倫法院採行較為保守派的作法。這般趨勢到了瑞奎斯特主導時期更是有過之而無不及。

在一九七一年「哈瑞斯控告紐約」(Harris v. New York) 一案

中，大法官們判決「米蘭達控告亞利桑納」一案所揭示的「自白不得作爲證據」之原則僅能被有限度的運用以幫助陪審員判斷被告是否有說謊的情形。最高法院亦裁定，被告的法律諮詢權並不適用於正式起訴前警方所安排的嫌犯與受害人之對質。

最高法院於一九八四年首次例外地推翻自一九六六年「米蘭達案」以來所標榜之嫌犯被質問之前需先告知其權利的規定。最高法院認爲，在某些情況下基於公共安全的考量，警方得以先行質問嫌犯，例如有關武器的流向等，然後再告知其憲法的權利。然而，最高法院於同年末期又重申「米蘭達案」的宣示，指出不論嫌犯犯罪的嚴重性有多大，任何被控告的人皆享有「保持沉默權」與「要求律師協助權」。即使警方的質問相當簡要，例如僅是一般交通違規事件，但只要有逮捕的舉動，上述要求便須立即執行。最高法院復於一九八四年同意放寬七十年前便曾宣佈過極具爭議性的「排他性法則」(exclusionary rule)，此項法則禁止於法庭中使用非法獲得之證據。雷根政府支持州檢察官的要求放寬華倫法庭時期拒絕檢察官運用某些證據的禁令。最高法院同意了兩項「排他性法則」的例外：首先，這些證據必須是警方不當行爲之外無可避免將會被發現方可被採用；其次，大法官們爲檢察官創造了一項他們已苦等近二十年的名詞——「良好信念」(Good faith) 作爲第二個例外。他們判定，當警方持檢方所發的令狀進行搜索時，即使後來發現此搜索令有所缺陷，其所蒐集到的證據仍可於法庭上使用。

柏格法院的立場可經由一九八二年至八三年會期間解決了九項執法單位的搜索被控違憲之案例而充分展現。最高法院支持其中七項案件中的搜索或逮捕行動。它雖然也支持第八件案例中的警方動作，但卻發現嫌犯的權利曾遭侵犯的特定事實。

此外，柏格法院也將窮人的法律諮詢權擴及被控輕罪和重罪的被告。最高法院復於一九八一年宣示禁止警方在被告律師尚未抵達之前逕行審問嫌犯。一九八三年時，一項違憲的加州法律允許警方在未表明身分前便逮捕嫌疑犯，最高法院駁斥此項行為，指出該法給予警察過多裁量權。同會期內另一項判決是涉及一位被控犯下七件輕案且是非暴力性刑案的嫌犯遭南達科達州處以不得假釋的終身監禁，最高法院認為其過於嚴酷而違憲。

瑞奎斯特法院於一九八九年判定政府得沒收刑事被告的財產以支付聘請律師的費用。隨著國會立法允許沒收犯罪組織和毒品交易商的財產後，最高法院拒絕了此種沒收違反被告之正當程序權及選擇律師權的主張。同年最高法院有以五票對四票判定憲法所禁止的「殘酷與非尋常性處罰」原則並不排除對觸犯刑法的十六、七歲青少年所處之罪罰，同時亦不適用於身心殘障人士的犯罪行為。這項決定毫無疑問地引發強烈的抨擊。最高法院於一九九一年「亞利桑納控告富利曼特」(Arizona v. Fulimente) 一案復以五票對四票判決強制性自白並不必然會為審判蒙上污點（推翻了一九六七年的判決）。同時又以六票對三票裁定，在判定謀殺案嫌犯罪行之前必須將此案對被告者及其家人的影響列入考量（推翻了一九八七年的兩次判決）。在「哈米林控告密西根」(Harmelin v. Michigan) 一案中，最高法院以五對四票判決各州可對首次觸犯販毒罪者處以不得假釋的終身監禁且不違反憲法「殘酷和非尋常處罰」的禁令。然而，大法官們於一九九三年「海林控告麥金尼」(Helling v. McKinney) 一案中卻同意內華達州監獄中一名罪犯被迫與一名已瀕臨死亡邊緣的重度吸毒者同住一間牢房之情形已經違反憲法第八條修正案的規定。整體而言，瑞奎斯特法院的判決記錄顯示它特別重視法律與秩序的維持。

(4)宗教權與各州 教會與各州之間的關係再度成爲八〇年代美國政治的顯著議題。雷根總統曾多次表示允許公立學校內的祈禱規定。他更支持制定憲法修正案來推翻最高法院於六〇年代所作的判決。柏格法院經手衆多此類案件，包括宗教團體使用公共建築、學校祈禱以及涉及以公共資金支援私立宗教學校的「教區性」(parochaid) 案件。

一般而言，柏格法院承襲前任法院的觀點，即憲法強調在宗教與各州之間必須築起一道隔離的高牆，並且政府應該保持中立的地位，即不主張亦不阻礙特定信仰或一般信仰。最高法院曾經審查至少十二件涉及支助宗教學校的案件，其中只有一兩件被視爲許可。例如，最高法院於一九八五年判定紐約市及密西根州格蘭瑞比市僱用教師到私人教會學校教授治療課程和提供諮詢服務已違反憲法精神，因爲這些行爲已加速宗教與各州的過度糾纏。最高法院曾於一九八二年至八三年會期間破例准許明尼蘇達州一項法律。它規定該州得向子女就讀於私立或公立學校的父母徵收學費、交通和教科書的州稅。瑞奎斯特法院則更進一步脫離先前的判決，允許手語翻譯員到教會學校協助聾啞區」，學生的一項公共立法（一九九三年「卓普斯特控告卡塔利納福希斯校區」， Zobrest v. Catalina Foothills School District ）。

一九八五年，在另一項重要案件中，最高法院宣判阿拉巴馬州一項立法違憲，因爲該法規定公立學校必須自定靜默冥思或自願禱告的時間。支持學校祈禱的人士以爲最高法院應能接受靜默式禱告而非吟誦式禱告，殊不知不僅早先年最高法院已重申此項規定不合憲法精神，即便是現在大法官們仍堅持如此將侵犯其中立性法則。

另一方面，最高法院於一九八一年確曾裁定密蘇里州立大學拒絕學生宗教團體使用校園建築卻允許其他學生團體使用的情況違反了學生的宗教自由。九〇年代其他判決亦擴大宗教團體在上課之外的時間

得使用學校建築的彈性。一九九三年時最高法院推翻前些年的判決，主張若祈禱的儀式是由學生自行組織與主持而非由教會職員帶領，則校園祈禱得於高中畢業典禮中舉行。一九八四年時最高法院駁回低層法院的禁令，准許羅德島的羅塔基特市得於基督假日中展示耶穌誕生圖。大法官們認爲，此項展覽只不過描繪耶誕節的由來，即使對某種宗教衍生自然的利益亦是間接、遙遠與偶發的。一九九三年，大法官再以一致決議宣判佛羅里達市禁止以動物爲祭品的規定違憲，因爲它侵犯了宗教的實踐和以古巴移民爲主之桑塔利亞教信徒的宗教自由。大法官甘乃迪於判決書中寫過：

> 立法者不得公然或偽飾地設計某些機制來迫害或壓制宗教及其實踐●。

(5)其他議題領域 柏格法院與瑞奎斯特法院有時候會在廣泛社會議題的判決中掩蝕他們的保守派聲譽。它曾宣告男女不同的對待係違憲的行爲（例如關係醫療照料和退休福利等工作場合）。一九八四年至八五年間，它更支持一項禁止依年齡不同而實行工作歧視的聯邦法規。此外，最高法院亦主張精神病患若能自行生活則各州不得強行予以監禁，至於服役的罪犯也享有監獄內的程序性保障如受訓前的聽證權。

在憲法第一條修正案所保障自由範圍內，大法官曾否決一項針對公共廣播電視頻道進行編輯性評論的聯邦禁令，因爲該法侵犯了廣播員的言論自由。另外最高法院也刪除了壓力團體政治行動委員會於總統大選中單獨性支出金額一千元的上限。瑞奎斯特的意見是：「這好比演說者得於公共大廳表達自己的觀點，但卻禁止他使用擴音系統。」

在一九八九年和一九九〇年兩項都是以五票對四票通過的爭議性案例中，最高法院支持「共產革命青年大隊」(the Revolationary Communist Youth Brigagde) 焚燒美國國旗的權利，它認爲這項行爲受憲法第一條修正案中言論自由條款的保障。另一方面，最高法院也判決聯邦與各州禁止褻瀆國旗的規定爲違憲的法律。令人驚訝的是，雷根所任命的兩位大法官史凱利和甘乃迪也在多數意見的行列中。一九八八年，大法官一致決議聯邦法律禁止所謂色情電話的規定太牽強，同時也違反憲法第一條修正案。

更重要的是，聯邦關係中關於「州權」的保守觀點近年來並未能獲得最高法院的青睞。儘管各州曾於最高法院前贏得重大勝利，但大法官仍然拒絕引用憲法第十條修正案中賦與各州的保留權作爲保證州權再度復甦的推動力。大法官否決懷俄明州的主張，後者認爲聯邦對各州僱員年齡歧視的禁令已嚴重侵害各州的權力。尤有甚之，最高法院復於一九八五年推翻其一九七六年時的判決，即聯邦國會無權過問各州與地方政府的薪資發放。一九七六年和一九八五年的判決都是以五票對四票通過，而布萊克曼大法官的改變主意是主要關鍵所在。

多年來憲法上最重要的判決首推「移民暨歸化服務局控告迦達」(Immigration and Naturalization Service v. Chadha) 一案。最高法院宣佈國會所使用的「立法否決權」這項武器乃違憲的手段，此項裁示改變了立法與行政部門間微妙的權力均衡（參見第三章）。

此外，在一九七三年一項重要的案例「羅伊控告韋德」(Roe v. Wade) 中，最高法院宣示政府不得干涉懷胎未滿三個月的孕婦是否選擇墮胎的權利。不過這項判決的效力卻受到隨後一九七七年六月另一項判決的限制。後者規定各州與地方政府可在孕婦健康無危險憂慮的情況下選擇是否資助有需要的婦女。

一九八三年，最高法院重申婦女擁有憲法所保障的墮胎權，同時各州與地方政府試圖禁止此項權力的努力將受法院嚴格的監視。雷根曾勸告最高法院迴避墮胎權的紛爭，將它留給立法者去解決。然而，最高法院仍於一九八九年支持密蘇里州一項禁止利用該州的設施或限制該州專業人員執行墮胎的法令（「韋伯斯特控告再生健康服務局」，Webster v. Reproductive Health Services），其所持理由是即使該州決定關閉所有公立醫院，此項抉擇權仍屬懷孕婦女所有。在一九九一年「羅斯特控告蘇利文」(Rust v. Sullivan) 一案中，最高法院支持聯邦禁止公立診所員工為孕婦提供墮胎諮詢服務的法規（這項判決遭一九九三年柯林頓政府所推翻）。大法官們於一九九二年「東南賓州計劃雙親協會控告凱西）(Planned Parenthood of Southeastern Pennsylvania v. Casey) 一案中採行中庸之道，一方面支持賓州所提限制案的合法性，另一方面卻又重申婦女享有墮胎權。這些判決尚未能完全扭轉「羅伊案」的裁示。雖然跡象顯示未來最高法院可能推翻此一趨勢，觀察家仍不看好唯一的女性大法官歐康納會樂意扮演完全推翻「羅伊案」判決的決定性角色。

最高法院的政治本質

羅勃・麥考羅斯基 (Robert McCloskey) 曾指出，最高法院既非完全的司法機構亦非完全的政治決策機構，它試圖成為兩者的複合體[21]。政治力很明顯地在美國最高法院的任命、運作與決策上扮演了重要的角色，因此最高法院的許多判斷都具有廣泛的政策意涵。更重要的是，聯邦司法機構已透過矯正行為的設計、國會選區的劃分以及監督政府其他部門以確保權力的正當行使等種種過程而被迫涉入細密的

管理活動中。然而，最高法院的權力在許多方面仍是受到限制的。例如，它必須仰賴行政部門執行其所解釋的法令，又如它得被動的等待訴訟案的提出方能對案件有所反應。不若總統和國會，最高法院本身亦無法主動提決策案，是以它所處理的問題多是家庭性或生活形態方面的議題。也正因爲它的地位重要，使其很難拒絕此類事務。縱使保守派成爲多數勢力的時期大多否認此種介入人民生活的角色，上述情形仍是不爭的事實[45]。

最後，大法官們也了解他們的任命性質，也唯有謹慎運用權力才能避免與民選政府機構發生直接的衝突。法官亦是社會的一份子，他們也和民選官員一樣受制於許多影響力和偏見。最高法院的地位也會因爲長久與民意爲敵而深受威脅。它的朋友和敵人之出現完全建立在其某個時期的判決本質，因而它會分別遭到保守派和自由派政治人物的攻詰。它的判決往往極具爭議性，而它之所以能夠成爲政治角力場的中心焦點主要是因爲它所審查的都是攸關社會和民主重大利益的議題。阿契堡・康克斯（Archibald Cox）教授曾解釋爲何最高法院要爭取民衆支持它的判決：

> 最高法院對我們的了解更甚於我們自己。…… 它所作判決的根基早已深植於國家之中。最高法院所提示的願望不僅是整個社會群樂意遵守亦是最終依循之所在。是以憲政裁決的效力有賴最高法院對此種一般意志認知的精確度以及藉由這種認知的表達，將其能力轉化為最終的共識[46]。

理察・威廉斯（Richard H. Williams）曾指出最高法院的正當性——亦即人民視其裁決爲權威的和其角色爲適當的——近年來已面臨三項

嚴重威脅：其一是行政部門和立法部門黨派支持的分裂防止了最高法院之判決出現主導性政治共識的可能性；其二是利益團體多以訴訟作爲整體政治策略之一將最高法院帶入最富挑戰性的爭議中；其三是雷根政府試圖以公共壓力影響整體司法部門和特定最高法院司法體系的程度。因此他結論道：

> 這些發展似乎對自詡為憲法公正悍衛者的最高法院此種神話性角色造成相當真實的威脅，同時也對其正當性帶來了嚴重的挑戰[17]。

除去上述的困境以及在如此分化的社會中建立一致共識的困難性，最高法院的角色仍是在因應日趨複雜的現代工業社會之需求中以不斷詮釋的方式來維繫憲法的生命力。開國先賢們永遠無法料到有朝一日憲法第四條修正案中禁止「不合理之搜索與逮捕」的規定會被用來防止警察以電話竊聽侵犯個人隱私權（一九六七年「凱茲控告美國」一案， Katz v. United States）。

因此就本質而言，最高法院是費城制憲大會基於長期考量所建立的一套制度。目的在於免除其選舉或選區的顧慮，同時又能夠保障少數人的權利免於「多數暴虐」（The tyranny of the majority）的迫害。

註釋

❶ *President press statement, 25 July 1974.*

❷ *United States v. Richard M. Nixon (24 July 1974).*

❸ 除此之外尚有特定議題的聯邦法院如軍事、徵稅、習俗與專利等。

❹ *see above discussion on Marbury v Madison.*

❺ *Congressional Quarterly Weekly Report,24 June 1989, p.1549.*

❻ *Quoted in the Los Angeles Times, 23 April 1975, p.7.*

❼ *Congressional Quarterly Weekly Report, 26 November 1988, p.3392.*

❽ *Congressional Quarterly Weekly Report, 13 February 1993, p.317.*

❾ *Congressional Quarterly Weekly Report, 26 November 1988, p3393.*

❿ *Congressional Quarterly Weekly Report, 27 May 1989, p.1282.*

⓫ *Congressional Quarterly Weekly Report, 22 April, p.897.*

⓬ *Time,21 October 1991; Congressional Quarterly Weekly Report, 31 August 1991, p.2360, 12 October 1991, p.2948, and 19 October 1991, p.3026.*

⓭ *National Journal, 4 July 1991, p.1589.*

⓮ *The Warren Era: A Conversation with former Chief Justice Earl Warren (McClatchy Broadcasting, Sacramento,California). Reprinted in Charles Sheldon, The Supreme Court: Politicians in Robes(Glencore Press 1970), pp.xiv-xxii.*

⓯ *Archibald Cox, The Warren Court: Constitutional Decision as an*

Instrument of Reform, quoted in Sheldon, ibid., p.ix.

● *Martin Shapiro, The Supreme Court from Early Burger to Early Rehnquist in The New American Political System, Second Version, Anthony King (ed.)(AEI press 1990), p.58.*

● *Earl Warren, in Sheldon,op.cit., p.xviii.*

● *Martin Shapiro, op. cit., p.59.*

● *Congressional Quarterly Weekly Report, 6 July 1991, pp.1829-31.*

● *Congressional Quarterly Weekly Report, 19 September 1992, pp.2814-15.*

● *Time, 26, June 1989, p.27.*

● *Congressional Quarterly Weekly Report, 6 March 1993, p.538.*

● *Church of the Luckumi Babalu Aye v Hialeah.*

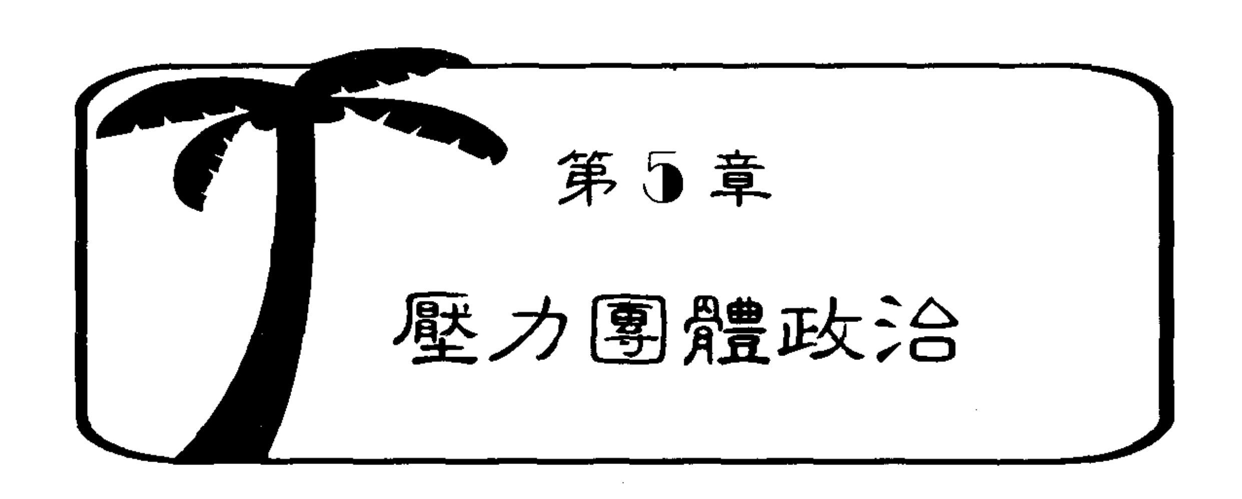
● *R. McCloskey The American Supreme Court (University of Chicago Press 1960), p.20.*

● *Congressional Quarterly Weekly Report, 19 September 1992, pp.2813-16.*

● *Archibald Cox, The Role of the Supreme Court in American Government (Oxford: The Clarendon Press 1976), p.117-18.*

● *Richard Hodder-Williams, Consitutional Legitimacy and the Supreme Court, in Developments in American Politics, Gillian Peele, Christopher J. Bailey and Bruce Cain (eds)(Macmillan 1992), p.139.*

原书空白页



我們已觀察出美國政治乃是不同團體相互競爭以促使政府機制將其利益與目標落實在具體國家和地方政策的一種持續過程❶。而在檢視過聯邦政府三個部門之後，我們關切的焦點將轉至這些團體如何運作？他們對政治系統又提供了何等貢獻？以及政治系統本身又如何制衡這些團體？

壓力團體和政黨通常被歸類爲「非正式」的政治機制。雖然憲法並未將其視爲正式的政府體制，但是了解他們在政治系統中所扮演的角色將有助於掌握政策制定的過程。事實上當我們討論正式的政府機制時，這些非正式機制的重要性已經昭然若揭。壓力團體係爲影響政府政策所形成的組織，而非企圖藉參選以掌控政府的機制。由此觀之，壓力團體與下一章將討論到的政黨在本質上是不同的。壓力團體也應該與其他僅求個別目標卻無政治意圖的社會團體如運動俱樂部、歌劇社團、扶輪社、母姊會以及慈善機構等加以區分。因爲後者係具備相同興趣或利益者之結合，其活動甚少涉及政治亦非企圖影響公共政策。但另一方面，當高速公路的興建可能穿越某運動俱樂部的土地

或者政府擬改變對慈善機構的徵稅方式時，即使是這類社會團體也會蒙上政治色彩。

壓力團體在政治系統中扮演非常重要的角色。他們是美國人民與決策者間需求的傳達者，在如此仲介的過程中他們能為政府政策提供不同的想法和反應。在民主體系中，這種雙向政治溝通的重要性是無庸置疑的。

圖 5-1　政治系統中的壓力團體

壓力團體 → 需求（輸入） → 政府正式機構 → 政策和決定（輸出） → 人民

（人民 → 壓力團體；人民 → 政府正式機構）

美國體制與壓力團體活動

一般人都認為美國政治系統是為壓力團體活動而創造的。遠在十九世紀初期托克維爾 (Alexis De Tocqueville) 即有如下的評論：

> 相較於世界其他地區，再也沒有任何地方比美國更善於利用社會團體的活動為工具以達成不同目標了[1]。

對於像托克維爾這樣旅美的歐洲人而言，更顯著的還是集各種社會、文化與制度上的交互影響所形成的政治重要性。

❑美國社會的分歧性

在第一章中曾強調美國是一個帶有濃厚社會分歧性的國家。不同種族與民族的人民、不同地區的利益以及經濟事務的複雜性都促使美國成為適合壓力團體競爭發展的國度。自從托克維爾的論著問世後，美國本土已歷經廣泛且異質性的移民人口成長。這股移民潮也使美國由非常原始的農業社會進步為日趨複雜的工業與科技國家。隨著勞力分工與經濟專門化，也由於工業發展往往伴隨著日增的政府介入，使得欲藉由影響公共政策以求自保的社會團體無論在數量與種類上都大幅增加。這些團體同時代表了公共服務的接受者與提供者。特別在較健康和較富裕的地區往往呈現持續並擴大這種發展的強烈興趣。

❑政治文化

美國的政治文化往往視壓力團體的成長為民主社會中表達自由的合法手段。憲法所保障的言論和出版自由以及最重要的集會結社自由對於壓力團體的發展提供莫大助益。舉凡各州壓制壓力團體活動的作法皆為憲法所不容。美國人之所以接納壓力團體係基於以下的信念：「只要是在法律與憲法的架構下運作，任何私人團體皆有發言的權利。」在美國，認為壓力團體與國家團結有害的呼聲始終未能引起共鳴，不若在一些壓抑壓力團體或對其施以嚴格社會和法律約束的國家如此盛行。

❑美國政府的分權本質

正式的政府機制和組織同樣提供壓力團體對決策過程發揮影響力的機會。壓力團體無可避免地會和那些有權影響其利益的決策者有所

接觸。而美國政府分權和鬆散的本質正好提供許多「進入點」(access points) 以利於各團體介入。分權主義係指不僅立法、行政司法，還包括獨立法規委員會等組織在特定政策領域內皆具有舉足輕重之地位。而聯邦結構也隱含了許多國家、州以及地方政府溝通的途徑。甚而各層級官員的多樣性亦導致美國較之其他政治體系擁有更多「進入點」，只不過並非每一個層級對壓力團體皆有相同重要性。例如凡是對國防和外交政策有興趣的團體即會發現決策的重心仍是在華盛頓，因此他們會將注意力放在國防部、國務院以及國會中各相關委員會的議員身上。另一方面，對教育有興趣的團體則較傾向尋求建立與地方當局的「進入點」如教育局等，而不會將焦點投注在各州的首府或華盛頓。七〇年代與八〇年代國會的改革促使各州立法程序更加開放及複雜。

表 5.1　美國政治系統中的「進入點」

	立法部門	行政部門	司法部門	其他單位
聯 邦	眾議院 參議院 委員會和主席	總統 內閣部長 文官	最高法院 其他聯邦法院	獨立管制委員會
州	州議會 (兩院制) 委員會和主席	州長 各部長 各州政府官員	各州最高法院 上訴法院	各州委員會和各單位
地 方	議會 教育局 其他地方局	市長 其他民選官員 地方政府官員	其他各州法院	地方委員會

* 內布拉斯加州除外

而開放委員會會議過程和電視轉播兩院議事運作更意味各團體得仔細的監督議會的活動。同時，權力下放到各次級委員會以及國會委員會中，在環保、外交或貿易等政策方面重覆審核情形（如同過多的行政部門和單位）更提供壓力團體介入的「進入點」。無論如何，就政策的產出而言，由於必須花費許多精力在許多決策者身上，使得上述影響政策的過程已變得愈發複雜與不確定。

由於爲數甚多的在位者都需要財力支助以應付選舉，使得美國政治系統對壓力團體的影響力顯得特別脆弱。在其他國家是經由指派的許多官員如法官、警長、律師和法醫等在美國大部份地區都必須經過選舉才得以連任，甚而屬於州或地方層級的事務還必須經由公民投票而非民選代表能決定。而關於這些職位的選戰都是由有直接興趣或利害關係的壓力團體所組織與提供財力的贊助。

□政黨的弱點

分權體系與政治地方化的一項副作用即是國會議員和州議員的政黨凝聚力較之中央集權的內閣制來得弱得多。美國的國會議員較具獨立立場，也了解他們的選票對於行政部門的生存不構成威脅。這種自由也意謂他們更能爲壓力團體所利用。政黨無法強制要求議員的投票行爲，壓力團體也不行，但後者卻有影響議員投票取向的機會。

就組織和紀律而言，美國政黨相對地較爲弱勢，這也提供壓力團體活動的機會。以初選制作爲提名候選人的方式也將權力由政黨領袖及政治實踐主義手中取走並經由參與的擴大將此權力賦予廣大的選民。而藉由候選人爲中心的組織以獲取財力支援以及相對少數的選民參與初選，使得以單一議題爲訴求且組織良好的壓力團體擁有實現其主張的絕佳機會。

不同型態的壓力團體

關於壓力團體的研究，特別是在美國，常常由於專研此道的政治學者間缺乏一致的名詞解釋而頗令讀者困惑。然而，我們仍認爲將「壓力團體」這個名詞運用在所有與政治目標有關的組織上是有用的，同時我們也試著將這些團體區分爲兩大類。舉凡其目標係保護、抵禦和促進成員自我利益者稱之爲「利益團體」(interest groups)。這類團體通常享有重要的經濟權力，同時也涵蓋了美國國內各重要的壓力團體。他們不僅具備清晰的層級從屬關係，而且成員多限於具特殊職業或擁有財力背景和興趣者。像這類尋求代表廣大商業組織利益的頂級利益團體如「全國製造業協會」(National Association of Manufactures) 擁有一萬三千五百位會員，並且生產了四分之三的全國工業輸出產品。另外如「全美商會」(US Chamber of Commerce) 亦代表了十八萬個隸屬於地方、州和區域性的商會。而代表最大企業的「商業圓桌會議」(Business Round Table) 以及集結小型企業利益的「全國獨立商業聯盟」(National Federation of Independent Business) 亦曾參與「全美商會」。此外尚有許多貿易協會如爲三百五十家石油公司代言人的「美國石油研究院」(American Petroleum Institute) 以及不動產經紀集團「全國不動產經紀人協會」(National Association of Realtors) 等，當然還有許多爲自我利益而遊說的私人企業。

「美國勞工聯盟暨工業組織協會」(AFL-CIO, American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations) 係於一九五五年由以手工業爲基礎的「美國勞工聯盟」和以工業爲基礎的「工業組織協會」所合併而成的貿易同盟。儘管如此，工會組織的影響力卻跌落到

僅有百分之十七的全國勞動力隸屬於工會，甚且不及五〇年代的一半。而工會更無法獲得南方和太陽帶各州的支持，使得支持的重心移轉到傳統重工業重鎮的北部和東部地區。但無論如何，儘管工會於私有領域的影響力日漸式微，但是在公共領域的組織如「全美教師聯盟」(American Federation of Teachers)、「全美各州郡暨市被僱者聯盟」(American Federation of State,County and Municipal Eomploy-ees) 於過去二十年內卻呈現快速的成長。

在諸多利益團體中最富盛名者首推具職業性背景者，「全美醫療協會」(American Medical Association) 即爲其一。它是由醫生所組成並且對健康議題投入長久遊說努力的團體，而在第四章亦提過「全美律師協會」(American Bar Association) 的重要性。特別是這個由律師所構成的職業團體如何影響政府，尤其在法官的任命等議題上。

傳統上由於農業爲經濟的主要部份，因此美國農民一向享有相當可觀的政治影響力。但是隨著農民數量的減少，這種影響力也日漸衰微。其中擁有三百九十萬人口的「全美農務局聯盟」(American Farm Bureau Federation) 是擁有會員最多的利益團體。但是它的影響力以及其所屬的「全國農民協會」(National Farmers' Union) 也由於各種特殊商品協會的興起而逐漸式微。這些特殊商品協會有「製奶協會」(Associated Milk Producers)、「全國毛織品協會」(National Wool Growers' Association) 以及「全美畜牧協會」(American Cettlemen's Association) 等。

全美國最大的壓力團體是「全美退休者協會」(American Association of Retired Persons)。創建於一九五八年，它的成員已由一九六八年的一百萬人成長到一九九一年的三千三百萬人。此數目已超過全美五十歲以上人口的半數。這股所謂「灰色遊說」(grey lobby) 勢力

不僅象徵龐大的選票力量，同時當它面臨威脅，如社會安全或醫療服務等議題時，更具備立即有效地組織基礎選戰的能力。這個組織目前在華盛頓僱用了一百二十五名立法和制定政策的職員以及十八位遊說專家。

第二種壓力團體包括那些爲了增進人民利益亦爲謀求社會福利並且企圖藉此以達成其政治目標的團體。這類團體常被稱爲「提倡性團體」(promotional groups) 或者是基於共同理想或單一議題而不計職業背景的公民團體。大約有三分之一的此類團體係於一九七五年以後逐漸形成，也對壓力團體的大規模擴張有著莫大的貢獻。波迪特・魯明斯和艾倫・席格勒曾宣稱當不同範疇的抗議性團體、公民組織及專門結社逐漸增加而使得龐大的公民愈發活躍時，此即「參與性革命」(participation revolution) 誕生之際❸。除了那些積極行動者外，與日俱增的豐富性更創造了「支票簿」(cheque book) 功能的潛力，亦即人民可以少額捐款的代價明示支持某一團體而無需浪費時間盡其他不必要的義務。魯明斯和席格勒補充道，白人、受過教育者以及中產階級選民係構成這些公民團體的主要來源❹。

作爲二十七萬人所組成的全國性公民遊說團體，「大團結」(Common Cause) 組織主張針對政府體制和選舉制度進行自由化改革，他們強烈要求改變國會委員會主席的「資深制」(seniority system)，並應限制選舉花費與公共獻金的額度。「大團結」組織是特別活躍於七〇年代和八〇年代的著名公共利益團體。他們曾企圖影響消費者保護、環境維護、健康以及少數族群權利保障等政策，他們亦具備反商和反政府的情結。雷夫・奈德 (Ralph Nader) 是當時最有名的遊說專家，他也是「公民」(Public Citizen) 組織的首腦人物。這個組織與超過一打以上的組織有所連繫，如「國會觀察」(Congress Watch)、

「健康研究社」（the Health Research Group）以及「汽車安全中心」(Center for Auto Safety) 等。此外，「婦女選民聯盟」(The League of Women Voters) 對政治也有興趣但較無黨派色彩。他們主要關切如何促進公民義務與參政。而「全美公民自由聯盟」(The American Civil Liberties Union) 則多為被起訴者仗義執言，並主張改革司法行政及反對嚴刑重罰。至於「山脈俱樂部」(Sierra Club) 與「地球之友」(Friends of the Earth) 則以遍及全國的組織倡導環境保護。「全國婦女組織」(National Organization of Women) 力主通過憲法「平等權利修正案」，要求婦女更多的代表，以及受僱、居住和其他方面的平等待遇。「全國有色人種促進協會」(The National Association for the Advancement of Colored People) 與「全國都市聯盟」(National Urban League) 則活躍於公民權利和種族不分離的運動中。而經由「基督教同盟」(Christian Coaltion) 推動的「宗教權」則於強調家庭觀的原則下反對墮胎、反對學校祈禱的禁令以及反對淫穢文學和電視節目。近數十年來，「智庫」(Think tanks) 和其他政策研究機構的興起，如「傳統基金會」(the Heritage Foundation) 及「美國企業研究所」(the American Enterprise Institute) 亦對許多議題提出討論。最後還有許多意識型態的團體，如從左翼的「美國民主行動」(Americans for Democratic Action) 到許多新右派團體如「全國保守政治行動委員會」(National Conservative Political Action Committee) 等。

另一方面，近年來打著單一議題為訴求的團體亦如雨後春筍般成長。他們之中有以組織嚴密，專門反對特殊議題如墮胎、槍制管制而著名者，而在某些具煽動性的議題上往往使其反對的對象慘遭滑鐵盧。他們更善於謹慎利用同情者的支持而籌募大筆資金。

具體而言，上述許多組織都是主要的利益團體，他們多具有「提

倡性」(promotional) 傾向，是以有助於其向公衆宣導並澄清其目標。由此觀之，這類團體並非純然爲求私利而是關切全民的福祉。至於其他團體則混雜了不同動機，有的是爲保障其經濟利益，有的則較訴諸意識型態。例如「全國步槍協會」(National Rifle Association) 的成員多半牽涉到槍枝販售的直接商業利益，因此他們堅決反對政府任何想要規範槍枝買賣的行爲。當然，仍有一些擁槍者及政治保守主義份子搬出憲法第二條修正案關於人民得享持有武器之保障作爲擁槍的理由。他們認爲這項權利係維繫自由社會最基本的人權保障，政府任何壟斷武器的舉止將導致暴虐政治，再者更剝奪了人民自衛的權利。

壓力團體發揮影響力的方法

美國政治系統提供壓力團體無數的機會以影響政府決策者，至於使用何種方法則有賴於個別團體的目標、地位、規模、財力與領導者的策略。

❑選舉

若相關領域中的決策者對某團體的利益頗爲同情或支持，這個團體當然佔有優勢。是以許多壓力團體多透過拉攏較友善的政客，或打擊敵對對手的方式來影響選舉的結果。

選舉是非常昂貴的活動，因此許多壓力團體，特別是財力較爲雄厚者，多以提供選舉獻金的途徑來支持某特定候選人。一九七〇年代的選舉經費改革規定了單一捐獻者所能捐出金額的上限，但卻又設下漏洞——政治行動委員會 (the Political Action Committee) ——以規避選舉支出的限制。聯邦選舉法規定任何政治行動委員會於單一選舉對

單一候選人的捐款不得超過五千元美金，但關於候選人所能接受的政治行動委員會之數量，以及單一政治行動委員會於選戰中所能捐獻的額度卻無任何的限制。甚且政治行動委員會這種獨立性的支出亦不須告知候選人或與候選人及其幕僚協商。而大部份政治行動委員會的政治獻金都是捐給國會議員候選人而非總統候選人，因為後者不若前者，是不受公共選舉經費規範的（參見第七章）。

國會議員候選人所能接受政治行動委員會捐獻的金錢總額並無上限。而當壓力團體正渴望支持其中意的候選人時，卻發現後者正以純酒美食勸服利誘等手段企求獻金而進行「反向遊說」(Reverse Lobbying)。這些因素交相影響的結果是，政治行動委員會針對參、眾議員候選人的花費由一九八〇年的五千五百二十萬元增加到一九九〇年的一億四千九百七十萬元。

水門案後通過實施的一九七四年選舉經費改革亦促成政治行動委員會的急速增加。一九七四年，於新的聯邦選舉委員會登記的政治行動委員會有六百零八個；到了一九九一年，則已有四千零九十四個政治行動委員會提供候選人財力支援。絕大部份數量的增加發生在七〇年代，而於一九八八年達到顛峰，共有四千兩百六十八個登記的政治行動委員會。一九九一年由各企業集團所組成的政治行動委員會數量由八十九個增加為一千七百三十八個。他們的贊助兩黨候選人均沾其利，但是有些仍較偏愛共和黨。至於由三百三十八個工會所組成的政治行動委員會則更具黨派偏好，大部份的獻金都捐給民主黨候選人❺。整體而言，最顯著且最重要的趨勢莫過於政治行動委員會對尋求連任的在職候選人之捐獻比例節節上升。相較於一九七八年的百分之五十七與一九八八年的百分之七十，在一九九〇年約有百分之八十的政治獻金是流向現任者。是以政治行動委員會傾向支持他們所熟悉並

且較爲其所喜愛的候選人。在一九九二年只有十一位現任國會議員拒絕接受政治行動委員會的捐獻。無論如何，政治行動委員會的選舉捐獻也是因人因時而異。例如尋求連任的衆議員平均能獲得百分之四十四的政治獻金，而尋求連任的參議員則僅得到百分之三十來自政治行動委員會的捐獻❻。批評者關切涉入選戰一些特別利益的捐款，因此曾提案要求國會立法限制候選人和政治行動委員會於選舉期間的花費。

一九八九年六月布希總統曾提案並揚言此項計劃將「使我們的選舉制度由特定利益的魔掌中解放出來」。他提議減少各企業及工會聯盟所屬政治行動委員會的數量，因爲他們於一九八八年捐獻給國會議員候選人的金額達一億三千六百萬元，約佔全部政治獻金總額四千七百六十萬元的百分之二十九。此項計劃保留以單一議題或意識型態爲訴求的政治行動委員會，但規定其最高捐款總額度爲二千五百元。國會起先對此提案並無反應，但隨後民主黨參衆議員克服彼此歧見，並於明知布希總統不會接受並會否決的情況下通過一九九二年選舉經費法。該法係根據一九七六年最高法院於「巴克萊控告瓦雷歐」一案所作的判決而設計的。該判例判定針對選舉花費所作的任何強制性限制都違背了憲法所保障的言論自由權。該項法案亦提出各團體遵守聯邦競選經費法以獲利的動機。因爲它規定衆議員候選人於初選及大選的經費上限爲六十萬元，而參與參議員席次競爭者則依各州大小得享有一百萬到九百五十萬元的經費上限。此外，衆議員候選人可獲得與其所募得小筆捐獻同數額的公家補助。參議員候選人亦可獲聯邦所贈與之優惠券以購買電視廣告時段，而政治行動委員會的捐獻也有所限制。衆議員候選人可接受單一政治行動委員會政治獻金最高額度爲五千元，但是接受此類團體捐獻的總額度不得超過二十萬元。參議員候

選人得接受單一團體捐獻的額度上限可限制爲二千五百元，而得接受之總額度則不得超過其所有所獲捐款的百分之二十。果不其然布希總統否決了此項法案，因爲它包含了布希總統所不願見到的內容：共和黨認爲對選舉經費加以限制將使挑戰者遭受比現任者更多的傷害，而公家贊助款項花的卻是人民的納稅錢。尤有甚者，衆議院和參議院爲何適用不同規定以及對代表特殊利益或議題取向政治行動委員會的質疑等❼。

一九九三年五月，在經過與國會民主黨延長討論之後，柯林頓總統提了一項與一年前遭布希總統否決相類似的法案，其中規定總金額高達一億五千萬元的公家補助金將由壓力團體遊說花費中徵稅而來。然而參議院於一九九三年六月卻又通過另一項不同版本的法案。其中雖接受了競選經費設限的原則，但是民主黨參議員卻爲了確保足夠共和黨參議員的支持以避免該法案受到阻撓而不得不被迫同意減少公家補助金的總額。參議院所提的法案同時也規定了所有政治行動委員會於國會議員選舉中得捐款金額的上限，但是一般認爲由於衆院民主黨議員對政治行動委員會依賴頗深，此項條款通過的可能性不大。

由以上關於選舉改革的辯論可知對於政治行動委員會的角色以及其對美國政治的影響仍是衆說紛云。反對者批評這些團體的捐款都是有條件的，而整個立法過程也因爲這種變相買票行爲而蒙受污點。政治行動委員會更被譏評爲非民主與不負責的產物，由於它們的存在使得政黨的功能遭受抹殺，同時還刺激了負面的單一議題政治的興起。另一方面，支持政治行動委員會者則加以反駁，認爲政治行動委員會不過是一種現代的方式用以流通選戰所必須花費的昂貴金錢。任何企圖要限制或禁止它們捐獻以避免貪污的舉動只會導致富者更富、更有權罷了。他們更強調政治行動委員會的活動正是反映美國社會的多元

充分歧性，以及各團體互相競爭以防受制於單一特定團體等現象。另外一項成就是政治行動委員會有提升了選民的政治意識與政治參與。政治行動委員會亦自我辯護，強調其捐獻最多僅有助於與國會議員多接觸同時獲得機會以表達他們所關切的議題❽。就我們所了解的影響國會議員投票決擇的因素中，政治學者發現很難證明政治行動委員會的捐獻與議員的投票之間有無因果關係，更遑論任何關連性了。

任何提供選舉捐款的團體都企盼選後能收到善意的回音，但我們必須了解投注大量金錢並不意味必定能當選。除了金錢之外，壓力團體於選舉中尚能提供較之金錢更爲可貴的資源——自願的人力。一些會員龐大的組織如工會，能提供無價的選舉工作人員，甚且這些人員可透過逐戶拜訪、公開宣傳以及提供交通服務等方式動員選民。若某團體享有廣大群衆基礎，則其領袖對某候選人的背書認同將更有所幫助，但若此種支持是來自極端主義組織或少數利益團體反而可能造成困窘甚至傷害。

❏遊說

多數較大的壓力團體或者在華盛頓僱用專職遊說人員，或者聘請兼任者以代表其利益。遊說屬於制度化的規範內一種行之已久向政府請願的權利，而所謂「職業說客」(Professional Persuaders) 往往長久的在華盛頓和五十州的州政府工作，同時也扮演與地方政府溝通的角色。爲了追求效率，一名職業說客除了必須熟知政治系統的運作，還得與各相關領域的決策者保持密切接觸。也因爲如此，許多遊說專家可能是前任政府官員，或是已經經營此種關係多年的專門國會助理，更有許多是華盛頓著名的法律公司。由於這些遊說專家的數目近年來呈現大幅的成長，有識者不禁關切其實際影響力。根據《華盛頓代

表》（Washington Representatives）這份年刊的統計，一九七九年共有超過五千名遊說專家，而這個數字到了一九八八年以攀升到接近一萬一千名。國會曾於一九八九年十一月通過一項法律限制內閣成員、白宮職員以及國會議員必須於離職後一年方能向其前任同僚遊說。這項法案主要是因雷根總統前任助理麥克·狄佛（Michael Deaver）被控於離職不久立刻利用昔日舊關係，代表他的顧客進行遊說。一九九三年參議院亦通過一項法案以強化揭發遊說活動的規則（參見末節關於對壓力團體影響力之制衡的探討）。

近年來在華盛頓不光只有國內壓力團體的遊說活動，外國政府亦循此模式以尋求其代表性。例如在一九七七年，前參議院外交關係委員會主席威廉·傅爾布萊特（William Fulbright）以及前司法部長理察·克萊丹斯特（Richard Kleindienst）就曾代表阿拉伯國家。而另一件所謂「韓國門」（Koeragate）醜聞的曝光更顯示一位名為朴東松的韓國商人企圖以金錢換取在華盛頓的勢力而操縱美國外交政策。據聞朴東松曾以大筆金錢收買地位崇高的議員。

另一方面，就連白宮和聯邦政府各部門亦僱用了許多專職官員進行說服國會議員支持特定計劃的工作。甚至很多州政府和市政府也在華盛頓維持常駐的代表以照顧其利益。因此，儘管將這些正式的政府機制視為利益團體容易造成誤解，但實際上他們的確代表自我利益而進行遊說。

另外必須強調的是，對這些私人的利益團體而言，遊說並不僅意味說服立法者，更重要的是與那些制定與執行政策的公僕、各州政府官員以及各管理單位的職員保持聯繫和進行遊說。

遊說者係維繫政客、政府官員以及壓力團體溝通的橋樑。透過遊說，他們可以使政府了解他們所代表的觀點，並企望決策者能促成這

些政策的實現。而這樣的活動也可使各團體的領導階層獲知政府核心任何可能影響該組織地位的行動和發展，是以各團體的領袖擁有「預警系統」而不致驟然面臨對該組織有所傷害的決策已然形成或是早已回天乏術。遊說者同時又可提供建設立法者許多資訊甚至法律草案，他們的企圖不外乎經由提供建設性的幫助以期建立一互信互賴的關係，進而於未來獲得回報。李斯特·麥布理（Lester Milbrath）在他的著作《華盛頓說客》（The Wahington Lobbyist）中提到多數國會議員感覺他們能由壓力團體獲得關於立法及行政的有用資訊，僅有少數議員認爲壓力團體帶來了不合理的壓力❾。羅勃特·薩里斯百瑞（Robert H. Salisbury）亦強調隨著壓力團體數目增多以及現今互相依賴的利益和政策所形成的複雜情況，意味著要清楚分辨何者爲代表某團體的眞正利益已不易洞悉。因此遊說者也已將其精力和活動由早先的主張政策、進而影響政府官員的模式轉爲資料的收集與分析。因此他針對在華盛頓的這些組織作出以下結論：

> 他們沉浸在一個永無止境的學習、評論與估算的過程中，而許多及時可得的資料必須由政府提供似乎也是此過程中無可避免的❿。

薩里斯百瑞也建議，我們不應忽略了在華盛頓這些壓力團體的需求及依賴是有程度上的區別的，並非所有團體皆一定有影響力。

□法律訴訟的使用

美國司法部門最主要的角色之一就是解釋憲法及法律，而壓力團體偶爾也會利用法庭作爲影響政策的方法。例如某組織可策略性地要求法院發佈強制令以延遲某項決策直到壓力介入立法和行政部門，另

外也可以金錢支助某案件中的被告或原告，或是爲他們聘請律師。「法律之友」(amici curiae) 的傳統允許壓力團體的發言人出庭作證，也可藉機宣揚其理念。在「布朗控告教育局」一案中，「全國有色人種促進協會」即視此案例爲測試種族分離是否合憲的範例。又如「全美公民自由聯盟」更以最高法院判決關於競選的限制係違憲的結論作爲挑戰一九七四年聯邦選舉經費法的基礎。

很多企業組織獲得知名法律公司代爲出庭的例子亦屢見不鮮。由於技術性或簡單法由便容易觸犯數量龐雜的法規體系如稅務法及反托拉斯法，企業團體自然成爲法庭上的熟面孔。一些公立的利益團體更是積極地透過法院以尋求階級行動或其他訴訟。在第四章裏已經探討過有愈來愈多壓力團體利用司法體系作爲其整體政治策略的一部份。

□來自基層成員的壓力

儘管大部份壓力團體所採行的策略需要組織內菁英的主導，但這些領袖們也意識到若是能將一般會員支持此團體的情感彰顯出來將更有助於目標的達成。如此他們也能掃除對於他們無法代表一般成員的質疑，甚而政治人物們也會對某團體所能掌握爲數可觀的群衆支持而印象深刻。壓力團體經常勸告其成員投書給國會議員，儘管立法者能夠分辨出哪些是個別民衆的來信，哪些又是壓力團體精心安排的大宗郵件。直接郵遞的科技爲壓力團體政治帶來重大的影響，有些公司更精於在主要國會選區內針對特定議題安排電話和郵件的閃電攻勢以獲取選民支持⓫。

有時候有些團體會在華盛頓或州政府所在地發動示威遊行以展現其力量。最大的收獲莫過於吸引大衆的眼光與注意力，而電視的報導更會爲此團體製造知名度，以獲得選民以及決策者的關注。南方各州

爲促進公民權利運動所作的遊行及和平示威即吸引了無數的知名度和支持，也創造了一九六四年「公民權利法」(Civil Rights Act) 通過的有利環境，然而，組織不良的示威遊行或甚至演變爲暴力的衝突對團體的理念發揮只是害多於利。

對於那些財力不豐卻擁有許多積極成員的「倡導性」團體而言，採行直接的手段似乎較爲困難，也因此他們傾向於較常使用基層壓力的策略，雖然此種方法被一般利益團體視爲補充性的手段或是用盡其他方法仍無法取信決策者時才會考慮使用。特別是一些以單一議題爲訴求的團體如「全國生命權委員會」(National Right to Life Committee)，主要是依靠其成員的熱誠及誠信以尋求一切可用的基層支持來影響決策者。

□知名度與廣告

壓力團體經常運用公共關係戰以彰顯其目標，並且創造有利於己身或至少是中性的氣氛以防止政府採取敵視態度。雖然民衆無法直接決定國家立法或政策，但也不表示壓力團體可以採行與民意相違背的意見，畢竟最終民意還是會反映在政府決策之上的。更遑論那些允許針對重大議題採取公民投票的州，直接訴諸民衆的作法更深具意義。

打響知名度的效果及實際手段無可避免地須仰賴此團體的財務狀況。在報紙或刊物上打知名度或許是稀鬆平常，但電視廣告的花費可就驚人了，也因此有少數的壓力團體無法負擔此種創造知名度的方法。然而，美國石油公司卻能在一九七三至一九七四年所發生的阿拉伯國家禁止對外實施石油的禁運的慘劇之後享有免費使用電視廣告的機會。因爲他們要向大衆保證它不但將投注大量資金以尋求新能源並且會善盡環境保護之貢獻。此舉無非是想反制瀰漫全國的一股甚囂塵

上的說法，亦即郵價上漲和大公司豐富的獲利意味大企業為其私利不惜破壞現況，因此政府應即約制他們的行為並撤銷他們的稅金優惠。「美國勞工聯盟暨工業組織協會」即十分關切一項於一九九二年六月提案的關於平衡預算的憲法修正案是否無法通過。而在國會票決之前數週，亦於十四個州及華盛頓特區的四百六十五家電台贊助廣告以進行宣傳⓬。

☐與政黨的關係

多數壓力團體總避免顯示特別的政黨認同，如此方利於與不同政治立場的政府和國會共事。然而，已經有越來越多的「倡導性」團體逐漸涉入每四年舉行的兩大黨全國代表代表大會以影響其政見。例如，支持或反對墮胎的團體、婦女運動組織、同性戀權利遊說隊以及支持殘障者聯盟都是經由上述管道表達其立場的鐵證。因為他們深知出席這類政黨的集會有利於掌握媒體的注意力而累積知名度，甚且若其主張列入政黨的黨綱或政見之中將更加強化其地位。只不過美國政黨的政見不若英國政黨般屬於堅定的政策承諾，是以某團體的意見被吸納入政黨政見並不保證最終立法的成功。

儘管民主黨候選人依賴大量的工會捐獻作為競選基金，但兩者間的親密度並不若英國工黨與工會運動間如此的具備歷史性和制度化。有組織的工會（或獨立的工會）有時也會支持共和黨的候選人。無論如何，工會與民主黨的關係之所以較共和黨來得緊密，主要是由於民主黨全國委員會於一九八一年分配了十五個席次給工會的代表。「美國勞工聯盟暨工業組織協會」亦放棄其長久以來於總統初選中的中立立場轉而支持對工會較友善的候選人。而該組織於一九八四年支持瓦特・孟岱爾爭取總統候選人提名一戰中即扮演重要的角色。

□暴力和失秩

上述所論各項策略都屬於正式的方法，也就是說只要壓力團體在法律的規定下活動而避免任何賄賂及非法行爲即能影響政策。然而，當某些持較極端政治主張的團體，或是某些尋求正常管道卻不進則退、深感挫折者反而訴諸於暴力或失控的示威活動而以較激烈的方法吸引政客們和人民的注意時，有異於上述各項正常的策略之外一些「脫軌」行爲仍偶爾會出現。在一個媒體時時捕捉暴力衝突及危機的社會，這的確是獲致知名度的最佳方法之一，儘管這種方法不見得能成功地實踐該團體的目的，還是有許多團體不惜一切採行這種手段。例如，在美國印地安人運動中，好戰的印地安人於一九七二年十一月佔領了「印地安人事務管理局」。而在數月後，又以抗議貧窮、聯邦政府對印地安人實行不公平的政策以及管理局多由白人經營爲由，一舉包圍了南達柯達州的「膝傷村」。在這此最後佔領的戰鬥之中，印地安人和聯邦警備隊舉戈相向，導致兩人死亡。最後印地安人於一九七三年五月投降。另外，在八〇年代末期亦有許多極力反對墮胎的人以身體恐嚇與暴力方式威脅墮胎者、醫院及醫護人員甚至破壞醫院診所。

壓力團體在美國體制中所扮演的角色

大部份政治學者和政治人物都視壓力團體爲民主過程中不可或缺的必要成分，但事實上一般民衆對壓力團體卻有著一股「他們有害於代議政府」的惡劣印象。究竟造成此種矛盾情結的原因何在？

政治學者認爲，儘管壓力團體體系的運作有其必然缺陷，但是當

美國政府許多事務無法由正式或其他非正式機制完美的解決時，壓力團體即扮演塡補了這些重要功能的均衡角色。壓力團體實踐了「利益表達」(interest articulation) 的功能，亦即他們代表社會各專門領域的利益並將其表達出來。政黨無可避免地要訴諸於廣大的團體和社會各階層以贏得選舉，也因此政黨的政見經常只是一系列抽象的承諾。壓力團體則非爲獲取政治權力，他們也可以較不用顧忌因代表某特殊利益發言而得罪其他團體，縱使他們仍會將這些因素列入考量以爲政策的一部份。藉由表達功能性或意識型態的利益及理念，壓力團體不僅能補充政黨所排除的利益，更能彌補代議制度地理劃分上的缺漏。通常國會議員（特別是衆議員）往往由一州中較精簡的地理區選出，卻必須代表整個選區（州）衆多異質人口的意見。是以有人質疑某部份人口想要抒發情感或保護其利益的行爲並不能代表全選區或全州的心聲。壓力團體便能代表這些人發言並且在與官方體系交叉又重疊的情況下，提供附加性甚或附屬性的代議功能。工會、職業團體、企業協會、農民、少數種族及環保團體等都有分佈全國的會員，也意味著跨越地理疆界，各自代表其利益。

誠如所見，壓力團體亦爲正式政府機制提供隨手可得的大量資訊與專業知識。藉由與立法者和政府官員定期會商、或提出建議或甚至出席國會聽證會爲專業領域舉證，壓力團體爲政策的制定作出積極的貢獻。同時，它們更扮演了政府與民衆之間的媒介，特別是爲政府官員及重要時事傳達了社會不同階層的反應。因此，只要能確保所有正式政府結構的「進入點」都能通行無礙，壓力團體將成爲兩次選舉之間政府賴以長久反映民意的溝通管道。

如果壓力團體能帶來如此積極的好處，我們又如何解釋公衆對其持續不斷的質疑呢？不論如何解釋，就連壓力團體的「壓力」兩字似

乎意謂著使用不正當或非法的影響力，更有人認爲這些組織都是自私自利的，專門主張一些與一般人民或大衆利益相牴觸的政策。而對壓力團體而言，最尖銳的批評莫過於壓力團體政治不若正式民主體系下所主張的平等投票權，反而造成更多不公平的代議現象。大多體系最大的問題在於擁有廣大成員或豐沛財力的團體較容易發出有份量的聲音，也較能夠獲得與決策者溝通的捷徑。一般認爲規模較大的利益團體，如商業組織或工會，享有不同比例的影響力，而其他團體如活動力較弱的少數族群、失業和低收入團體等較難成功地組織成有效率的壓力團體，或缺乏充分的財力支持，或較無法表達及促進其利益。而這種現象所帶來的一項自然的結果是，有越來越多「倡導性」團體產生以免使這些較弱勢的社會團體喪失代表性。

第二點對於美國壓力團體政治的批判是，政府正式結構的分散現象以及制衡體制爲這些急欲保持現狀而不願變動的團體提供內生的優勢。舉凡於立法、行政和司法過程中遭遇延遲或阻礙的任何可能性都會提供壓力團體封殺全民期待社會改革的機會。

某些團體被公衆視爲過於強勢，而多數批評也都是針對這些團體的領導人物們。因爲他們不但操控政策制定的範疇，同時更無須對其濫用權威的方式向人民負責。而民選代表則受限於再提名和連任的壓力，是以他們必須睿智且負責地善用其位，善盡其責。更有許多民衆認爲，壓力團體的領導者多由團體中少數成員選舉或指定產生，久而久之容易形成較不負責任的寡頭領導，更遑論對公衆的關心。

有些批評亦指出美國經濟的衰敗係來自於日益繁重的政府規範所形成的負擔，以及國會和行政部門受制於壓力團體影響所執行的巨額公共支出承諾。尤有甚者，一些想抑止聯邦預算赤字更加惡化的企圖也都被那些急欲保護其特定計劃與特權而妄視整體公衆利益的特殊既

得利益所破壞殆盡。

最後，美國人民心中也逐漸形成一股相當廣泛的想法，即是壓力團體用以影響政府的方法縱使不是違法的亦是不道德的。儘管壓力團體對候選人的政治獻金不見得有賄賂的意圖，並且此種贊助與接受的關係也成為輿論質疑的焦點，可是仍有許多人憂慮這種惡質現象。而壓力團體遊說活動所隱含的秘密，如於議員或政府官員辦公室關室密談的協商，都再再引發此種疑懼。因此公眾相當關切這種排除所有人，而只有決策者和壓力團體所達成的「門後」交易。

另一方面，雖然僅有少數壓力團體以訴求訴諸暴力、直接行動或違法的方式遂行其目標，但是隨著這些策略所製造的廣大知名度只會加深民眾對壓力團體的惡劣印象。畢竟採取暴動或示威遊行方式而導致暴力的結局較容易使人記憶深刻，政府與壓力團體的每日諮商若不經由電視報導以尋求新的視覺印象，則很快便令人遺忘。

對壓力團體影響力的制衡

儘管美國民眾對主要利益團體的影響力及其活動方式的憂慮眞的存在，但這些並不表示這些團體得以規避政治的約束而為所欲為。制衡體系的運作不僅為了沖淡正式機制的權力，也同樣為了約束利益團體的影響力。

首先，分權主義與聯邦結構為決策單位創造了分權的關係。雖然這種種因素提供了許多「進入點」以及影響政府的機會，但它們也為利益團體追求目標的行為提供制衡的作用。在這種設計之下，各團體將會發現縱使他們經由遊說而在參議院內獲得支持，他們卻可能於眾議院或其委員會中喪失足夠的票數而失敗。就算他們眞能掌握國會兩

院的同意票，總統的否決權或是政府部門得尋特別途徑管制某法案的情況仍可阻撓這些團體的野心。

事實上針對壓力團體活動而定的法律限制不計其數。一九四六年通過「聯邦遊說管制法」(The Federal Regulation of Lobbying Act)即規定遊說者其及僱主皆必須登記，雖然有很多團體聲稱遊說非其首要目的而規避此法律。有些州政府甚至制定較嚴格的法律以處罰賄賂、非法操控政治人物以及違反選舉政治獻金法等情事。然而一般政治人物多不願制定太過嚴厲的法律以規範壓力團體，主因在於一方面他們肯定這些團體對建立一個有效能的政府和國家是有助益的，另一方面則是面臨執行這些限制可能遭受到的困難，即侵犯了憲法保障的言論、出版、結社與請願等自由以及反對黨所慣用的遊說手段。甚至有些政治人物還爲其未來可能開創的遊說生涯作考量[13]。無論如何，公衆對特殊利益角色之壓力團體與關切仍刺激參議院於一九九三年通過了較爲嚴苛的「遊說檢舉法」(Lobby Disclosure Bill)。該法試圖填補一九四六年舊法的漏洞並於司法部下設立新的「遊說登記與公衆檢舉辦公室」(Lobbying Registration and Public Disclosure)，以鼓勵民衆揭發任何付費的遊說行動並向此新成立的機構登記。任何有用的資訊皆會由聯邦選舉委員會於已建檔的競選獻金資料上重覆審核。而遊說者依法必須將致贈立法者及其職員任何價值超過二十元的捐贈品，包括食物、遊行或娛樂活動等向委員會報備[14]。

值得注意的是，並非所有壓力團體對政府的影響力都是無可匹敵的。事實上具備敵對目標的其他團體也會構成對抗性的壓力。例如對婦女運動的推展一向不遺餘力且長久致力於爲「平等權利修正案」催生的「全國婦女組織」(The National Organization of Women) 即遭到另一批力主維持現狀的婦女團體的抵制。又如主張禁設核能電廠者

又為能源和電力公司所反對。這意味就任何政治議題而言，不同立場的壓力團體並非站在同一立足點，甚且其握有的資源亦不一定相等。只要針對某階層人口的威脅存在著，不論其來自另一團體或是來自政府，動員此種利益而形成新壓力團體的可能性亦相對存在。

來自其他組織的反對的確是對壓力團體的影響力形成顯著的制衡。然而，另一種較不明顯的束縛則是來自團體內部。並非所有壓力團體都是團結一致、組織嚴謹、工作有效率或能善用機會發揮其理念的。多數組織都因功能、意識型態或策略路線上產生成員分歧而深受其苦，也因此抵損了團體的效率。而此種內部的衝突又因敵對領袖間爭奪政策主導權或因成員巨大的分歧而無法協調更形加劇。甚且壓力團體的成員會和其他團體形成「重疊的會員性」(Overlapping membership) 以利容易分散團員的忠誠與奉獻。此外，財力匱乏、缺少有經驗的領導者以及有效率的管理等都會為壓力團體的活動和有效性帶來主要的束縛。

當然傳播媒體對制衡壓力團體的權力貢獻良多。記者和調查員對於任何醜聞、貪污證據或壓力團體為達目的不惜採取的恐嚇手段等都是虎視眈眈的。壓力團體或許可利用媒體以彰顯其理念，但若有任何玷污此團體在政治人物和群衆心中形象的醜聞被揭發，則其所有努力與花費都將付之一炬。

縱使對於某些舉足輕重的壓力團體，民意仍能發揮制衡的效用。公共質疑意謂某團體的主張無法取信於大衆，是以其動機和政策會經常地遭受檢視。壓力團體或許可以暫緩行動、靜觀其變，但如果社會瀰漫著對某特殊政策的廣泛支持且經由民意調查或選區反應所證實，則此種拖延立法的技倆必遭挫敗甚且政策的執行亦不會徹底。例如「全美醫療協會」曾於選戰中花費數百萬元反對聯邦「公醫制度」

(Socialized Medicine)，但是群衆支持的力量終究促成了一九六五年醫療法的通過。

註 釋

❶參見第一章。

❷ *Alexis De Tocqueville, Democracy in America, Vol.1(Fontana 1968), p.232.*

❸ *Allan J.Cigler and Burdett A. Loonmis, The Changing Nature of Interest Group Politics, in Interest Group Politics, Loomis and Cigler (eds)(Congressional Quarterly Books 1991), p.10.*

❹ *Allan J. Cigler and Burdett A. Loomis, ibid., p.22.*

❺ *Federal Election Commission figures, as reported in Statistical Abstract of the United States 1992, pp.274-5.*

❻ *Congressional Quarterly Weekly Report, 27 March 1993, pp.723-7.*

❼ *Congressional Quarterly Weekly Report, 16 May 1992, p.1384, and 6 June 1992, p.1651.*

❽ *Alan Grant, The Influence of PACx in American Politics, Taking Politics, Vol.4, No.2, pp81-5.*

❾ *Lester Mibrath, The Washington Lobbyists (Rand McNally 1963),*

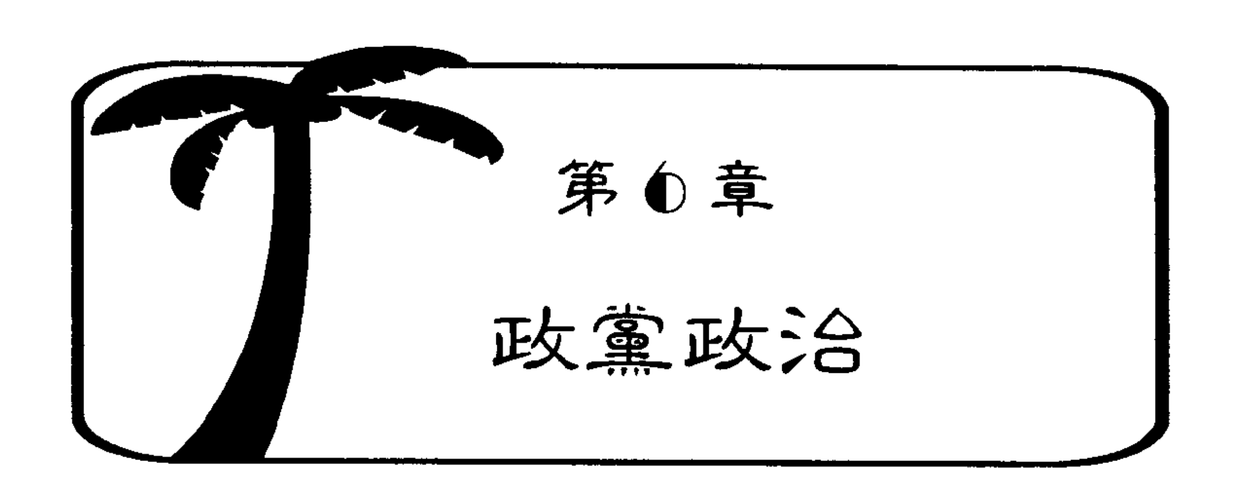
❿ *Robert H. Salisbury, The Paradox of Interest Groups in Washington-More Groups,Less Clout, in The New American Political System, Second Version, Anthony King (ed.)(AEIPress 1990). pp.225-9.*

⓫ *National Journal, 27 March 1993, Green Green Grass, pp.754-7.*

⓬ *National Journal, 20 June 1992, Balancing Act, p.1461.*

⓭ *Congressional Quarterly Almanac, 1980, p.19.*

[17] *Congressional Quarterly Weekly Report*, 8 May 1993, pp.1123-4.



第六章 政黨政治

政治學者經常強調，在一個現代工業社會的民主政府中是不能沒有政黨的。政黨並非僅爲代議政府的附屬品，政黨對代議政府的效率扮演了積極的角色。政黨更是一種有組織的企圖以甄選公職候選人、促進既定目標以及贏得政權。儘管美國憲法對如此非正式的機制隻字未提，甚且喬治・華盛頓（George Washington）亦曾針對「政黨本質的邪惡效果」提出警語，然而從建國初期開始，政黨早已成爲美國政治系統中不可或缺的重要部份。在檢視聯邦政府三個部門的運作中，我們早已發現了政黨在美國政治中的重要性。美國政黨必須在一個非常分散的社會和聯邦體制的政府之下方能運作。因此，政黨較容易以分權而非緊密有紀律的層級結構之型態組織成代表廣泛利益的聯盟。本章我們將探討美國政黨與政黨制度的某些特質。

美國政黨的結構

我們所熟知的美國政黨組織係由許多分散的要素所組成。對於政黨的討論常因其無需繳交費用或無攜帶黨證的黨員等事實而複雜化。

是以我們必須針對與民主黨和共和黨保有不同種類連繫與關係的廣大群衆作一區分。政黨包括下列團體：

❑政黨的投票支持

數以百萬的美國選民總會定期地或偶爾地於每次選舉中投票支持某黨候選人。因此，這些於某一選舉中投票給某黨的選民中包含了「核心支持者」(hard core supporters) 與「獨立選民」(independents)。

❑登記的政黨支持者

在公平地認同某一政黨時，數以百萬的選民必須於選舉名册上註明其爲民主黨員或共和黨員。儘管他們並未捐款給政黨，但此種「登記的支持者」已經相當接近於「黨員」了。而爲了回報這些明示的群衆支持者，他們通常能獲得參與初選甄拔政黨候選人的權利。

❑政黨實踐主義者

有少數美國人民經常積極地介入政黨政治。這些人在選舉時提供自願的勞力，或是捐獻選舉資金，同時也都身兼地方黨部的職位。政黨實踐主義者也以代表身分出席政黨代表大會。

❑非執政的政黨領袖

兩大黨在地方與州的層級或全國性組織都預備了領導者的職位以供政治行動者獲取。這些領導者被稱爲職業黨工，並且掌控政黨行政與財務大權。

□執政的政黨領袖

對許多美國人民而言，政黨可能代表那些於選舉時高舉某黨旗幟的現任政府官員。總統固然身爲政黨的全國性領袖，而出身各州的州長或州議員也都被視爲該州的政黨領袖，並掌控地方黨部運作的權利。尤有甚者，選民對某黨的印象有很大程度係建立在對某黨知名政治及政府領袖個人特質的認識之上。

政黨的事務經常受各州詳盡的立法規定所管制。其原因主要是源於二十世紀初進步時期關於匡正貪污腐敗的呼聲。許多地方性選舉，如內布拉斯加州的單院選舉，作法皆不得沾染政黨色彩。

由於施行聯邦制以及頻繁舉行的各州和地方選舉，致使美國政黨組織傳統上即呈現分權結構與缺乏強勢中央威權。舉凡提名、財政和決策等特權都操於地方黨部手中，而任何中央介入的企圖皆被視爲不當之舉。這種分權現象與缺乏層級領導的鬆散結構爲美國政黨組織帶來了「邦聯的」(confederative) 而非「聯邦的」(federal) 的評價。我們隨後也將討論到，儘管近半年來中央政黨組織的角色略爲補強，上述現象的存在仍是不爭的事實。

而爲數以千計的公職提名候選人以及動員選民支持以確保選戰勝利並贏得執政機會等政黨的主要功能，則對政黨的制度與結果有著決定性影響。學者基氏 (V.O. Key Jr.) 曾爲組織作了以下描述：組織乃層級的結構，而每一層都象徵著不同地理選區的個別關切。而每一高層政黨組織必須尋求下層的合作方能實現其目標。同時，此種合作關係被視爲理所當然而非中央向地方的執行命令❶。是以美國政黨不若訓練有素的軍隊，而是具有獨立意識與自主行動且不受外力控制的各州和地方組織所組成的鬆散聯盟。

正因爲政黨是主要的選舉機制，因此各主要組織單位必須於選區內活動自是必然的事。就州的層級而言，有一些高層職位如州長、財務長、最高檢察長、副州長及兩位參議員等都是由此產生。除此之外，尚有數百名代表各州的政治人物，包括聯邦國會議員、州議員、郡及市議會代表、市長和警長等。

基於地方傳統和選舉法規的差異，各州的正式組織結構亦大相逕庭。若一味將其視爲實際政治權力分配與操控的綱領，則又容易造成錯誤的認知。事實上，地方政治地位的重要與否多取決於在位者個人人格特色、能力和領導資質。在某些地區政黨組織甚至不存在或由於衆多黨職乏以問津以致形同空架而無實權。此外，所有各州黨部都有州委員會，且同時爲郡委員會，但這些委員會的成員多由登記有案的黨員透過初選選出或由黨代表大會甄拔產生。

一般而言，政黨最基層的組織爲各市及各郡下屬的行政區。而各區主委（precinct chairmen）（或稱指揮官）則經由黨的支持者集會選舉產生，職司選舉時向地方募款和動員選民的職務。各區代表又組成較大的「區委員會」（Ward Committee）以管理各轄區事務。這些區委員會多爲各市及郡議會代表的選區。

除此之外，「郡委員會」（County Committee）則扮演著地方黨部間行政的重要協調角色。經此委員會選出的各郡主委則成爲各州和地方政治界的主要人物。而各郡之內還有一些單獨爲國會議員選區或州參議員選區而設的地區委員會，這些組織多與郡的政黨組織產生重疊現象。各州的黨代表大會爲兩大黨於地方的重大政治活動，會期往往持續二至三天。在會期當中將通過黨綱，同時競選各州公職或各州黨委員會代表的候選人若非經由初選產生，即由代表各區的代表選出。另有一規模較小的執行委員會和州黨部主委經常藉州委員會的名義行

事，以至於使後者顯得人員冗多而無法成為有效的決策機制。至於那些未舉行總統初選的州，其參與全國政黨代表大會的成員則由代表大會或州幹部會議推選之。

「全國代表大會」(The National Convention) 最主要的正式角色即是選拔肩負全部行政責任的「全國委員會」(The National Committee)。實際上，各州黨代表都是由各州黨部決定並經州代表大會認可。全國委員會是由各州一位男性代表及一位女性代表，加上其餘成員共同組成。民主黨部份則將該黨所屬的州長和國會議員納入，共和黨則加入各州黨部主委。如此的安排造成傳統以來全國委員會規模過大，無法發揮有效的功能，而淪為象徵性的統合機構。全國委員會的主要任務為監督總統選舉以及選擇籌劃全國代表大會召開的時間與地點。然而全國政黨主席 (The National Party Chairman) 及其在華盛頓的幕僚則實際執行大部份募款、公關和行政工作。全國政黨主席係由全國委員會選出，但該黨總統候選人的批准卻必須取決於全國委員會的意見。若總統候選人於十一月的大選中慘遭挫敗，該委員會有權更換全國政黨主席。無論如何，儘管總統候選人在全國委員會中毫無正式地位，可是一旦當選總統後，卻得以獲取關於該黨領導人才和活動的非正式控制權。如果他想要更換全國政黨主席，全國委員會亦會無異議同意❷。

直到過去數年，美國政黨全國性組織功能的實際發揮僅侷限在每隔四年舉行一次的總統選舉。其餘時間各州黨部並無理由和全國性組織合作，甚至全國委員會於華盛頓的辦公室也都是由少數職員管理而已。然而，兩大黨的全國性組織已逐步強化其組織與角色以期能發揮全國性功能。共和黨全國委員會，特別於一九七七年至一九八一年威廉・布洛克 (William Brock) 擔任主席時，即率先針對民主黨較弱的對

手選區內，積極投入爲共和黨募款和甄拔候選人的事務，並主導各項民意測驗和廣告戰。同時「國會選舉委員會」(The Congressional Campaign Committee) 亦於國會議員選舉中爲其中意的共和黨候選人提供資金、建議和援助。而共和黨全國委員會甚且協調各企業所屬政治行動委員會對該黨的政治捐獻活動。這些轉變都是導因於七〇年代中期共和黨地位的衰微，以及共和黨全國委員會因意識型態日趨一統而決定改善其財務和技術能力。

經由支持者以郵件直接募得了大筆款項，使得共和黨能投注更多心力於全國性政黨活動，同時強化其組織。民主黨起步稍晚，但亦致力於募款及組織的改良。直到九〇年代初期，各黨於全國及各州所募集和花費的大筆所謂「軟性資金」(Soft Money) 卻逐漸引發社會的關切，因爲這些資金多半不受聯邦競選法的限制及規範（參見第七章）。

民主黨全國委員會亦透過修改全國代表大會成員組成方式向各州黨部爭取許多權力。自一九六四年起，民主黨化解了對密西西比州全爲白人代表的挑戰，代之以未來民主黨代表不得有任何種族歧視的協議，也從此確立廣爲衆人接受的黨代表選拔程序。然而，這項規定卻屢受近年來每次代表大會的新的要求所打擊而無法有效落實。例如一九六九年「麥高文－佛雷瑟委員會」(McGovern- Fraser Commission) 即力主給予少數團體、婦女及年輕人更爲廣泛的參與權利，也因此戲劇性地改變了一九七二年全國代表大會的代表性，導致喬治・麥高文 (George McGovern) 得以出線。近年來受制於總統大選的連番失利，民主黨更反其道而行，一方面要求具有經驗和政治現實主義的民選官員組成全國性代表大會的「超級代表」(Super delegates)，另一方面則仍保留反映各州地理範圍的地方代表。

究竟各州、郡和區黨部組織能否竭心盡力爲黨內提名的總統候選

人賣命，有賴於這些地方政治行動者對候選人的觀感。隨著選民「分裂投票」(split their ticket)的傾向日漸普遍——亦即總統選舉支持某黨，國會選舉支持另一黨——所謂的「尾隨效應」(coat-tails effect)也隨著總統選舉和其他選舉結果的不一致性日增而逐漸降低（參見第二章）。

另一方面，政治行動者顯然偏愛較受歡迎的總統候選人作為政黨的領袖，如一九八〇年和一九八四年參選的雷根，而較不願支持那些看似註定會敗選的候選人如一九七二年的喬治・麥高文和一九八四年的瓦特・孟岱爾。也因此各州及地方黨部工較著重地方首長、聯邦議員和地方議員候選人等職位，而與不孚衆望的總統候選人保持距離。民主黨在這方面問題特別嚴重，因為民主黨全國代表大會推選出的總統候選人較之州和地方黨部選舉出的候選人往往更具自由主義色彩，尤其相對於南方各州而言。

當我們檢視美國政黨組織時還必須注意，在實際選戰當中，政黨於許多方面已不若往常般重要。政黨提名與政黨標幟對於衆多公職選舉或許仍屬必要，但是從總統到地方警長選舉，有越來越多候選人依賴個人組織進行選戰。如今已是一個以候選為中心的選戰年代，政治行動者亦偏愛為個人工作，關切個別候選人的勝利甚於政黨整體獲票數。導致這種現象的主要原因是與日俱增的使用初選制作為政黨提名候選人的方式。大量採行初選制亦減弱了政黨組織、委員會、主委和職業政客的影響力。這也意味有志從政者無可避免地必須建立個人組織以爭取提名。其中包括個人擁有的辦公室、職員、募款及助選人員，同時還必須僱用獨立競選顧問、民意測驗調查員、郵件宣傳品專家和媒體顧問等。而近年來選戰中聘請政治顧問必須花費的高額代價愈發促使競選開支的高漲。這項新興行業於一九九〇年選舉週期中，

由國會議員候選人身上賺取了一億八千八百萬元。這些政治顧問主要負責選舉策略的規劃，同時他們亦深受民意調查結果影響而選定焦點議題及反擊路線。候選人們就如同政治企業家一般既能信任又能操控選戰結構的運作。菲利浦・約翰・戴維斯 (Philip John Davies) 針對此種現象作下結論：

> 由此觀之，整個過程並非僅是政黨忠誠者選出候選人以代表政黨路線如此而已；還有可能是候選人透過個人組織獲取政黨提名，擊敗競爭對手，繼而掌控政黨資源，邁向個人勝利的大道❸。

是以我們將發現候選人個人和政黨組織間存在著極大程度的工作重疊現象以及偶爾的摩擦與衝突。

美國政黨的衰微尚必須歸咎於其他因素。本世紀初期的美國政黨，特別是位居城市者，莫不以組織嚴密而有紀律著稱。各區隊長及主委也以其深得民情、深得民心和能動員選民投票的效率能力自豪。在「政治老闆」(political boss) 的影響下，所謂「機器式政治」(Machine Politics) 在許多東岸城市和有組織的地方政治中逐漸成為普遍的現象，也因此塑造較無組織性全國政黨制的傳統。位於紐約州的塔曼尼堂 (Tammany Hall) 即為著名的地方機器。而「機器式政治」則是緊密都市人口、城市政府的權力分散以及大量人民（特別是缺乏政治參與傳統的新移民）爭取民主投票權三樣因素相互激盪的實際產物。這些機器形同中介勢力，提供非正式的福利服務，如工作和房舍，以換取選舉時的支持。近數十年來，由於此類恩惠型的工作不敷所需，復以城市預算遭受嚴格監督以及政府引進福利計劃使得窮人無需再仰賴地方政黨的政客，「機器式政治」體制已漸形瓦解。此外，

早先選票交易的觀念也因政治道德感的變遷與大批城市移民中止流入而淡薄。而媒體作爲溝通的基礎及選戰的新方式日漸重要，如此更減低地方政治機器沿家拜訪的效用。尤有甚者，郊區快速的發展和日增的流動性都市居住人口顯著降低，也導致城市政治機器的消失。被視爲象徵最後一位舊式城市「老闆」的前芝加哥市長理察・戴利(Richard Daley)於一九七六年去世，標示了美國政黨組織發展史上一個階段的終結。

美國的兩黨制

□歷史發展

美國政治系統中有兩個成功發展的主要政黨，事實上美國歷史上大部份都是屬於兩黨制。但這並不是說自共和國創建以來只有兩個黨，或是只有兩個相同的政黨持續地從事選舉的競爭。美國實際上有，也曾經有過許多小黨。雖然大部份都只是曇花一現，但在過去兩個世紀以來，美國的確出現好幾種政黨制度。基氏(V.O. Key Jr.)曾有如下的觀察：

> 美國政黨體系最顯著的特質即是兩元的型式。絶大部份我國的歷史都是由兩大黨輪流掌權。儘管小黨偶爾興起並對政府政策施壓，但是只有兩大黨是真正總統職位的競逐者。有時候某一大黨式微解體，但終究兩黨分裂的本質仍然存在 ❹。

美國首次兩黨制於一九八七年後維持了短暫時光。雖然華盛頓和

亞當斯鄙視政黨政治，但是在一個自由的社會中，各團體互相合縱連橫以獲得執政權，特別是總統的職位，乃是無可避免的事實。由湯瑪士・傑佛遜所領導的「民主－共和派」(The Democratic-Republicons) 人士集結農民和商人等支持者創立了政黨組織挑戰以亞歷山大・漢彌爾頓爲首，主張強勢中央政府的「聯邦派」(The Federalists)。受制於對社會富者的菁英式訴求以及反對政治民主改革，「聯邦派」隨後沉寂了數十餘年。「聯邦派」式微後的一段時間，美國經歷了「民主－共和派」一黨爲主的「祥和時代」(the Era of Good Feeling)。然而針對安德魯・傑克遜的施政和人格強烈反感的人士終究成立了名爲「惠格黨」(the Whigs) 的反對勢力。「惠格黨」的壽命僅由一八三二年維持到一八五二年，而且並無長久生存的計劃。羅斯特 (Rossiter) 認爲原因在於：

> 他們只是為了中止所有聯盟而形成的另一個聯盟罷了。他們是由一些非道德的預言所拼湊而成的政黨，是一個集合衆多區域和利益卻註定不堪一擊的鬆散組織❺。

奴隸制度這個爭議性話題幾乎造成整個聯邦的瓦解，事實上它的確導致政黨體系的解體和「惠格黨」的敗亡。此時「民主黨」(The Democratic Party) 掌控南方的利益並致力於奴隸制度的保留和擴張。「共和黨」(The Republic Party) 則於一八五〇年代的亂局中打著草根性民主運動的口號，集結其餘小黨和惠格黨、民主黨等殘流乘勢興起。共和黨的本質屬於較激烈的反對奴隸制度擴張者，也因此使得它成爲代表北方的政黨。南方對北方的憎恨從此賦予了政治上反彈的意味。

內戰結束後，民主黨進行重建計劃。一八七六年至一八九六年間，民主黨與共和黨於國會及總統中展開激烈競爭。然而，政黨體系的調整無法避免地必須反映社會的變遷。隨著快速的工業化、大企業的不斷成長以及大規模移民所帶來的壓力，農民的不滿情緒與日俱增並藉由一些小黨如「大衆黨」(the Populists) 爲其代言。一八九六年，民主黨吸納大衆黨的理念，而其候選人威廉・詹寧斯・布萊恩 (William Jennings Bryan) 亦從其總統政見中力主「解放白銀」(free silver)。至於共和黨的威廉・麥金利 (William Mckinley) 在歷經連串選舉勝利的強化後，也成爲商人、都市工人及中西部農民等聯盟的代表。共和黨因此被視爲較爲保守和企業導向的政黨，同時主宰美國政治直到一九三二年。在這段期間，他們同時控制了白宮和國會。唯一例外是民主黨的渥爾都・威爾遜 (Woodrow Wilson) 於一九一二年和一九一六年兩次成功當選總統。但這也是由共和黨內部分裂成支持威廉・哈維德 (William Howard) 的保守派及支持迪奧圖・羅斯福 (Theodore Roosevelt) 的激進派以致給予民主黨可乘之機。

一九二九年至一九三一年間的「大蕭條」(the Great Depression) 爲共和黨命運帶來的災難性效應不遜於民主黨於內戰所歷經的惡夢。共和黨的赫伯特・胡佛 (Herbert Hoover) 於一九三二年總統大選中慘敗富蘭克林・羅斯福 (Franklin D.Roosevelt) 開啓了白宮三屆任期的首任。羅斯福於一九四五年連任第四任總統時逝世，但是他所創的「新政同盟」(The New Deal Coalition) 對美國政治的影響卻長久深遠。長久以來，似乎唯有當國家遭逢危機時才會引發對選民政黨忠誠度和態度的重新評估，而大多數美國人民也的確改變了長期的政黨認同基礎。但是大蕭條和新政時期卻導致傳統共和黨掌握多數的轉型，成爲民主黨統治的局面❻。

所謂民主黨全盛期係指由一九三二年至一九八〇年民主黨掌控國會兩院，除了一九四七年至四八年的第八十屆國會以及一九五三年至五四年的第八十三屆國會之外。共和黨於一九八一年至一九八七年間在參議院享有多數，形成兩大黨對國會兩院的分別控制。總括而論，在一九三二年至一九九二年間，民主黨贏得九次總統選舉，而共和黨則贏得七次。值得注意的是，共和黨的勝利包含最近七次總統大選中的五，次其餘兩次則是一九七六年和一九九二年民主黨提名南方保守派候選人。

是以美國兩黨制的確經歷過一黨獨大的階段。儘管如此，美國政黨體系仍被歸類爲兩黨制，因爲雖然在某些時候一黨主政，但就一般選舉和國會席次而言，在野黨仍能享有廣泛的群衆支持。兩大黨於總統選舉中經常能共同享有超過百分之九十的選舉，至於國會議員的選舉更是全盤掌握在兩大黨手中。除了政黨認同和選民對政黨的信心日漸式微，加上獨立選民數量日增之外，基本上美國政黨仍展示了無窮的韌性。

☐政黨在各州的競爭方式

除了全國性政黨體系，美國還擁有五十個州的政黨體系，分別呈現不同種類的黨派競爭。在大多數的州內仍是由兩大黨競逐大部份重要的公職。至於競爭的程度則視個別州的特殊傳統和社會結構而有所不同。在某些地區，民主黨和共和黨競爭激烈，也各自贏得次數不等的地方首長或州議會選舉的勝利。政權的更替頗爲頻繁，而「分裂政府」(divided goverment) 的情形更是時有所見。然而在另一些區域，不公平的競爭仍然存在。某大黨經常性的長期掌控國會，但卻又不至於成爲永久的多數。特別是州長選舉戰況激烈，甚且往往由國會少數

表 6.1 國會的政黨成份 (1959-94)

年代	總統	國會(屆)	眾議院		參議院	
			多數黨	少數黨	多數黨	少數黨
1959-60	艾森豪(共)	*86*	民 *286*	共 *154*	*D66*	*R34*
1961-2	甘乃迪(民)	*87*	民 *263*	共 *174*	*D64*	*R36*
1963-4	甘乃迪(民) 詹森(民)	*88*	民 *258*	共 *176*	*D68*	*R32*
1965-6	詹森(民)	*89*	民 *295*	共 *140*	*D67*	*R33*
1967-8	詹森(民)	*90*	民 *248*	共 *187*	*D64*	*R36*
1969-70	尼克森(共)	*91*	民 *243*	共 *192*	*D58*	*R42*
1971-2	尼克森(共)	*92*	民 *256*	共 *179*	*D55*	*R45*
1973-4	尼克森(共)	*93*	民 *243*	共 *191*	*D57*	*R43*
1975-6	福特(共)	*94*	民 *291*	共 *144*	*D62*	*R38*
1977-8	卡特(民)	*95*	民 *292*	共 *143*	*D62*	*R38*
1979-80	卡特(民)	*96*	民 *276*	共 *159*	*D59*	*R41*
1981-2	雷根(共)	*97*	民 *243*	共 *192*	*R53*	*D47*
1983-4	雷根(共)	*98*	民 *269*	共 *166*	*R54*	*D46*
1985-6	雷根(共)	*99*	民 *253*	共 *182*	*R53*	*D47*
1987-8	雷根(共)	*100*	民 *258*	共 *177*	*D54*	*R46*
1989-90	布希(共)	*101*	民 *260*	共 *175*	*D55*	*R45*
1991-2	布希(共)	*102*	民 *267*	共 *167*	*D56*	*R46*
1993-4	柯林頓(民)	*103*	民 *258*	共 *176*	*D57*	*R43*

註：第 102 和 103 屆國會中出現一位獨立派社會黨眾議員

黨贏得。這在一些州內仍是事實上的壟斷，即某一黨長期於議會中享有獨大的地位，而另一少數黨則偶爾能在地方首長選舉中獲勝。根據狄恩・麥克史溫尼 (Dean McSweeney) 和約翰・維斯波 (John Zvesper) 的研究，僅有十一個州維持著政黨緊密均衡的狀態。而另外有十六個州則顯示不公平的競爭情況，其中共和黨於九個州中佔有優勢，民主黨則於七州領先。另外二十二個州則屬於一黨事實上壟斷的場面，包

括十三個南方的州。最後，愛達荷則成爲堅固的民主黨勢力統治。就全國性層次而言，立法與行政部門屬不同政黨控制的情形更爲普遍。一九六〇年僅有百分之三十七點五的州處於分裂政府的狀態，到了一九九〇年，這項比例則上升至百分之六十一❼。

在那些自內戰後便成爲堅固的民主黨，或可被視爲「一黨制」的南方各州，傳統上共和黨於大多數選舉中只展現象徵性的抵禦，或是根本無法與民主黨相抗衡。如此壓倒性的一黨獨大有其歷史和社會因素。然而，隨著此地區都市化程度日深以及社會團體利益多元主義的盛行，近年來，區域主義和一黨主義的情況亦日漸式微。這也經由南方各州支持共和黨而非民主黨總統候選人的傾向與共和黨出身南方的國會議員和州長數目日增所證實。一九八四年有百分之七十一的南方白人投票支持雷根，有百分之五十九的南方選票投給共和黨國會議員候選人。民主黨在南方的勢力正遭受嚴厲的腐蝕，而越來越多的選民也傾向於接受一種新觀念，即使他們的保守主義既能與共和黨的全國性色彩及民主黨區域性爲主的意識型態相吻合❽。

共和黨一九六一年僅獲得南方十三個州共一百二十位衆議員席次中的九席（ 7.5% ）。到了一九九三年，這些州所擁有的一百三十七席衆議員中，共和黨即佔有五十二席（ 38% ）。同樣地，同階段共和黨所贏得的參議員席次亦由百分之七點七提升至百分之四十二。一九六一年時，所有南方各州州長都是民主黨，到了一九九三年則有三個州爲共和黨員，分別是阿拉巴馬州、密西西比州和南卡羅萊納州。

當民主黨持續其在南方的優勢之際，爲爭取黨內提名而進行的黨內初選競爭仍然有其重要性。在南方九個州中，民主黨採行「兩段式初選」(run-off primaries)，亦即若無人於首輪選舉中獲得過半數選票，則就得票最高的前兩名候選人中進行第二輪投票以決定誰能獲得

提名。傑西・傑克遜(Jesse Jackson)曾於一九八四年和一九八八年聲稱此種方法對黑人候選人不利，因爲選民容易在兩段式初選中加諸種族的考量。因此他試圖於民主黨全國性黨綱中加上一條綱領，亦即主張儘管領先的後選人未能獲得半數選票仍能獲得提名的「一次定勝負」制度(first past the post system)。無論如何，關於這些討論的決定仍能操縱在州黨部或州議會而非全國代表大會手中。

□採用兩黨制的理由

當我們考量到美國的異質性和社會、種族、區域利益的分歧性時，不免會爲美國僅有兩大黨而感到驚訝。事實上，多黨制較之兩黨制更能普遍存在於自由社會中，也因此我們應可預期美國出現多黨競爭模式可能性較大。解釋這種反常現象的因素不只一項，還牽涉到國家發展的歷史、文化、憲政和社會經驗。

基氏認爲，促使美國政黨體系一開始就形成二元模式是其來有自的，因爲人類組織總具有維持原始風貌的傾向❾。憲法採行之初曾有過關於是否導致美國分裂爲二的激烈爭辯。代表農民及商人利益的敵對勢力分別成立兩個聯盟。當然，日後的奴隸問題和內戰更強化了此種二元的對立。

美國聯邦國會議員及州議員的選舉制度鼓勵了兩黨制的維持。根據「簡單多數」(simple plurality)和「一次定勝負」的原則，候選人們只要於單一選區（一選區僅選出一人）內較對手獲得更多選票即可當選。這是一個對少數黨不利的設計，因爲他們可能參與許多地區的選戰，卻無法在任何選區內獲得最高票數而無法取得議會的代表席次。然而在許多歐洲民主國家所採用的比例代表選舉制下，所有政黨可依其所獲得的整體選票比例約略獲得相當席位。是以美國各小黨將

發現他們事實上並無擊敗兩個既存的大黨而贏得任何國會議席。此外，美國總統產生的方式也加深二元主義的傾向。由於候選人必須爭取到「選舉人團」(Electoral College) 絕對多數的票數方能當選，因此選民總是背負不得不與兩大黨候選人聯合的壓力。一旦總統選舉中出現勢均力敵的競爭者時，「選舉人團」即可能發生僵局的危險，在此狀態下，總統的產生則交由衆議院決定。尤有甚者，美國行政部門由一人主導的本質亦使得如內閣制中由一個以上的政黨掌控政府的情形不易出現。

由於各州關於將候選人姓名列入選票之前的各項選舉和資格的法律規定分岐且複雜，使得有更多制度上的問題存在於小黨身上。或許較之衆多複雜競選法規更爲重要的還是選戰的實際花費。當面臨必須投入大筆金錢以鞏固電視、收音機和印刷媒體時，只具備少量財力支持與貧乏資源的候選人及政黨很明顯地處於想打破既有體制的不利地位。

羅斯・裴洛 (Ross Perot) 曾於一九九二年以非政黨候選人的身分，藉由大批志願者的支持成功地在每一州將其姓名列入選票上。裴洛運用他個人的財富以從事選戰，但縱使他擄獲百分之十九的民選票，卻無法贏得任何一張選舉人團的選票。

美國並不若其他施行多黨制的國家如此強調階級意識或意識型態政治。美國政治文化的本質即是對基本政治經濟體制所擁有的高度共識。除卻社會和種族的分岐之外，美國人民仍舊保有對憲法以及植基於私有企業或資本主義經濟結構的自由民主原則之基本支持。這也意味儘管傳統上兩大黨以各自的方式和路徑共存，但兩者之間卻缺乏深切的意識型態分立。民主黨和共和黨於必要時都會擴大其聯盟以吸納興起的小黨，也因此非常有彈性的調整自我以因應社會的變遷。而缺

乏致力於社會或經濟秩序變革的社會主義政黨則是另一項創造與維持美國政黨「共識中的二元主義」(dualism in a moving consensus)之主要因素⑩。

□民主黨與共和黨

多年來對於美國政黨最普遍的抱怨即是政黨無法為選民提供眞正的選擇，而實際上選民更常自問究竟如何於這兩個半斤八兩的政黨中作一抉擇。由於廣泛而全國性共識的存在以及缺乏強烈的階級歧異，致使美國政黨無法如多數歐洲政黨體系般經由清晰的意識型態差異而反映這些社會現狀。政黨為企求贏取執政權，特別是全國性執政機會，將被迫訴求於廣泛的利益同盟，並獲取社會各階層的選票。兩大黨因此皆試圖移位至中間地帶以奪取那些不認同任何政黨的獨立選民之支持。結果是兩大黨經常必須提出廣泛而溫和的政策，也因此帶有濃厚的相似性。

美國經驗顯示，一旦政黨推選候選人，形成政策或塑造印象的舉動被視為極端派或非主流時，他們必將遭受選民給予之嚴厲挫敗。共和黨保守派人士拜瑞・高華德(Barry Goldwater)曾於一九六四年的總統大選中承諾將提供選民「一項抉擇而非一種回應。」民主黨左翼人士喬治・麥高文曾於一九七二年被推舉為黨內最高領導者。上述二人皆被歸類為極端主義者。這兩位挑戰者皆慘敗在現任的、較為穩固的總統手上。此外，吉米・卡特於一九八〇年也由於策略失當而將總統寶座讓與共和黨的挑戰者隆納・雷根。

八〇年代的兩大黨於政治立場上較之多年來更加分歧的情形無庸置疑的。特別是雷根主政期間，共和黨和美國人民享有一位較之前任總統更加注重意識型態承諾的領袖人物。一九八四年，宣稱代表共和

黨右翼政綱者和民主黨全國代表大會所通過重大的自由派主張兩者之間的差異比起以往的對抗顯得更爲赤裸裸。兩大黨內許多急進派以及與其聯合的壓力團體行事更加尖銳，甚且較之傳統情況更爲極端激烈。然而，民意測驗卻未顯示全美國人民於意識型態訴求的傾向有必然增強的趨勢，甚且來自廣大社會團體的選民支持雷根總統的理由，主要係基於個人人格特質的吸引力而非支持雷根的保守政策，並且選民也從其他選票支持民主黨候選人。

縱使美國政黨必須訴求於全體國民並且具備溫和及非意識型態的特質，他們仍有所差別，同時其支持的基礎亦大相逕庭。在經歷大蕭條的打擊後，民主黨藉由贏取那些較爲分散以及異質性較強等同盟團體的普遍支持而成爲多數黨。儘管這種同盟的本質凸顯了對其穩定性的持續威脅，然而選民認同的耐久性和混合了幸運與主觀判斷的心思卻造就此同盟的生存。民主黨早已獲得大部份來自較低階層社經團體的支持，最主要的原因即是新政的計劃促成該黨塑造了關懷窮人、失業者以及一般工人的安全與福利等印象。羅斯福總統更企圖在傳統南方白人選民、工會和各大學所成立的自由派學術組織之外加入城市選民、新近移民、少數種族團體與小農等選票。因此隨著社會流動性的高速運轉，自三〇年代起有愈來愈多的美國人民加入中產階級的行列，但卻仍保有對民主黨的政黨認同。

共和黨直到八〇年代所面臨最大的困境即是，就選民認同而言，該黨始終處於第二大黨的地位。但就社會支持度而言，共和黨的同質性也因此較之民主黨來得高得多。是以共和黨傾向於吸引非勞動工人及其家人，特別是上層階級、商業社群、富農以及大學畢業生的選票。共和黨的支持主要來自所謂「白種盎格魯撒克遜清教徒」（White Anglo-Saxon Protestants, WASPs）而非其他種族團體。然而儘管從事

非勞力工作以及居住在郊區的美國人口日增的事實的確存在著，共和黨似乎並未如預期般從中獲益。這些結果至少部份可由選民對兩大黨的印象中窺知一二。例如共和黨經常被視為是「有錢人的政黨」（the party of the rich），而如此排他性質的印象也使許多中產階級望而生畏。至於民主黨則以「普通人的政黨」或「勞工的政黨」著稱。縱使美國人民的階級意識不若歐洲選民來得深，但多數美國人仍自視為勞工人口。

無論如何，雷根主政的年代的確造就了共和黨和平與繁榮的印象，並且改善了該黨於選民認同中的地位。民主黨曾於一九八〇年的政黨認同調查中超越了共和黨百分之二十二的比例，而此差距於一九八九年七月蓋洛普民意調查中則已縮短到百分之四[11]。除開這些政黨實力的變化，值得一提還包括自稱「獨立選民」（Independents）或不認同任何政黨的選民比例之劇增。就一九九二年總統大選的選民而言，有百分之三十八的選民認同民主黨，共和黨的認同比例則有百分之三十五，而其餘百分之二十七的選民則自認是獨立派。有趣的是，在所有獨立選民中，僅有百分之三十投給裴洛，另外百分之三十八支持柯林頓，百分之三十二支持布希[12]。其餘的研究則依據選民對政黨情感的忠誠度作了更詳盡的區分。例如，密西根大學政治研究中心於一九九〇年所作的調查顯示，有百分之二十的選民為「強烈的民主黨人」（strong Democratic），百分之十九為「弱的民主黨人」（weak Democratic），百分之十二為「獨立的民主黨人」（independent Democratic）（或是情感上較依附於民主黨）。另外，百分之十為「強烈的共和黨人」，百分之十五為「弱的共和黨人」，百分之十二為「獨立共和黨人」（或是情感上較依附共和黨）。最後，有百分之十一為完全獨立兩黨之外的選民[13]。

此外，兩大黨於其各自所強調的政策與計劃上亦顯現出不少差異，而此種差異亦與其傳統上社會支持的來源有關。民主黨傾向於政府必須主導經濟事務以及大筆的支出計劃如社會安全、醫療保健、聯邦教育福利支助與各項工會和少數種族所支持的法案。他們更主張由強勢聯邦政府所發動的改革與變遷，甚且必要時得以迫使各州及地方政府執行此類中央干預性極強的政策。而一個活動性強的總統和行政部門亦被視爲實驗社會變遷的主要機制。是以民主黨自認爲是一個「進步的政黨」(the party of progress)，一個能夠放眼未來，創建成就各種福利、安全及國家繁榮等方式的政黨，另一方面，共和黨則主張聯邦政府於全國經濟與社會事務上扮演較具限制性的角色。他們反對大筆膨脹性的計劃性支出，特別是關於一些被視爲較適合各州及地方決策的領域，因爲後者往往會抵制經濟的干預和商業活動的管制。自一九三〇年代以來，共和黨即經常反對民屬黨的立法，然而由於這些主要的計劃已成爲美國人民共同支持的部份事實現狀，共和黨亦不得不接受。

爲團結一致以獲取對總統候選人支持的代價之一即是必須容忍兩黨中各種分立的歧見（參見表 6.2），而這種政治指向的重疊性則更加模糊了兩黨立場的歧異。無論如何，「兩大黨的重心仍有差距」的

表 6.2 政黨認同的意識型態分佈 (1980 年)

	民主黨	獨立黨	共和黨
自由派	36%	26%	9%
中間派	35%	32%	21%
保守派	28%	42%	70%

資料來源：Center for Political studies, 1980 National election study.

說法仍屬中肯客觀。現今的共和黨基本上可被稱爲是一個保守的政黨。舉凡該黨總統候選人、國會議員與其積極支持者的指向皆被歸類於政治光譜的右邊。當然，雷根於八〇年代鞏固黨內保守主義的影響力更是功不可沒。值得一提的是一九八八年總統初選中繼承雷根的六位共和黨競爭者即各自代表不同程度的保守派勢力。而最後一位角逐總統候選提名的自由派共和黨員是一九八〇年的約翰・安德生 (John Anderson)。他也於黨內初選落敗後以獨立派人士身分參與總統大選，然而情勢不一定盡是如此。至少直到六〇年代，植基於美國東岸各大城市及以共和黨的「東部自由派組織」(Eastern Liberal Establishment) 支持爲主的共和黨黨內自由派即成功地於總統提名大會中獲勝。此外，共和黨於一九六四年提名亞歷桑納州參議員拜瑞・高華德 (Barry Goldwater) 而擊敗紐約州長尼爾遜・洛克斐勒 (Nelson Rockefeller) 則是另一項保守派角逐黨內控制權的顯明例證。儘管現今共和黨內仍保有絕大多數來自於東北部城市地區的自由派或溫和派國會勢力，但其影響力已日漸式微。隨著那些促成共和黨團結的因素如共產主義與蘇聯威脅的瓦解，九〇年代黨內各派系的爭議主要是圍繞在那些標榜社會及道德議題、傳統家庭價值等追求宗教權的支持者，與那些深信政黨對選民主要的吸引力在於其經濟地位的立場（減少干預和減稅）等自由市場保守主義者間的論戰。

民主黨長久以來即被視爲在意識型態上較爲分歧，即使迄今仍是如此。由羅斯福所集結的新政聯盟涵蓋了廣泛種類的團體，甚且各自保有不一致的政治觀點。除去南方各州之外，民主黨總統候選人、國會代表和政治支持者的一般政治指向多爲自由派和干預主義者。至於該黨保守派陣營則主要植基於南方。縱使有時保守派對該黨國會領袖或總統候選人的政策有所不滿，他們仍能與民主黨爲伍。例如，喬

治・華勒斯 (George Wallace) 即成爲六〇年代著名南方分離主義學說的主要代言人。他主張「州權主義」並反對聯邦政府干涉地方社會事務，特別關於公民權與種族關係的維護。八〇年代南方的民主黨候選人對上述各議題則採取了較溫和的立場，此舉反映了南方社經地位的轉型以及承認對該區日增的黑人選票之需求。例如，部份由於南方一些主要選區黑人選民的影響使得民主黨得以掌控參議院。尤有甚者，前喬治亞州州長吉米・卡特於一九七六年獲得提名並參與最後的大選即是針對黨內黨外自由派和保守派累積性訴求的結果。當卡特在北方進行選戰時，他嘗試塑造一種「溫和的自由派南方人」的印象以取信支持他的南方人，他果眞是一位溫和的保守派。至於愛德華・甘乃迪於一九八〇年初選時挑戰卡特，即是宣稱卡特總統已無法再維持民主黨自由派新政的傳統。無論如何，較之共和黨，民主黨候選人於初選中傾向涵蓋較大光譜範圍的意見。然而提名過程卻往往較有利於與多數民主黨支持者一致的自由派人士（儘管情況顯示並非多數選民甚或民主黨的認同者皆是如此。參見表 6.2 ）。隨著一九八四年瓦特・孟岱爾與一九八八年麥克・杜凱吉斯的連番挫敗，一個溫和派以及多位南方政治家所組成的黨內團體——「民主黨領袖會議」(Democratic Leadership Council) ——之影響力亦與日俱增。「民主黨領袖會議」主張除非民主黨能朝光譜中心發展並與老式的自由主義保持距離，同時提名能夠吸引那些於近年來的選舉中屢爲共和黨獲勝的南部和西部日增人口的候選人，否則不可能贏總統大選。該組織最著名的兩號人物分別是阿肯色州的比爾・柯林頓與田納西州的參議員艾爾・高爾。柯林頓於一九九二年的選戰中即以「新民主黨人」自居，意謂與以往民主黨所標榜的稅務議題和自由色彩脫離。柯氏力主福利改革以增進個人義務，同時爲了長久遭遺忘的中產階級人民，他亦支持減稅並且贊

成死刑。而為了強調在職訓練與工業策略，他針對八○年代主張美國經濟必須採行科技革命的黨內「新自由派」進行訴求。所謂「新自由派」(The Neo-liberals)，如參與一九八四年黨內初選的蓋瑞・哈特(Gary Hart)，力主嚴峻手段和非意識型態以處理各項問題，並且呼籲對政府的行為進行各種財政及其他限制以確保社會平等與公正⓮。

一九九二年民主黨初選中與新政自由主義掛鉤最深的參議員湯姆・哈根(Tom Harkin)表現不佳並且被迫提早出局，而民主黨激端派則擁有行動最有效率且最具群衆的代言人傑西・傑克遜。他也曾參與一九八四年和一九八八年的初選。傑氏力主為美國社會中最不受重視的團體進行果決的訴求。他並且建立了「彩虹聯盟」(The Rainbow Coalition)，其成員多為被隔離的人口和不投票的選民。傑氏希望藉由整合上述族群以增加選舉的本錢而非背棄傳統民主黨政策以迎合白種中產階級選民。隨後傑瑞・布朗(Jerry Brown)則於一九二年傑克遜缺席的初選中代表民主黨最極端的派系。

總而言之，民主黨與共和黨的確在關於現代工業社會中政府的定位等中心政治議題上該採行何種途徑有重大歧異。然而，兩黨內部在主義和地理界線上也有著不同的分立。值得一提的是，存在於政黨領袖與政治行動者間政策上的分歧較之支持政黨的一般選民而言要來得深得多。政黨領袖和政治行動者較之一般人民更具意識型態一致的觀點原屬正常情事。赫伯・麥考克羅斯(Herbert McCloskey)基於一九五六年所做關於全國代表大會代表們與一般政黨認同者政策偏好比較的經典性研究中即發現，民主黨的代表們較之一般支持民主黨的選民而言，其自由派的屬性更強。而共和黨的代表們則比起一般支持者而言，其保守派的屬性較強⓯。此外，珍・寇派翠克(Jeane Kirkpatrick)觀察一九七二年兩黨代表大會亦發現如此的差異，只是民主黨差異的

情形更爲嚴重。奧斯丁・蘭尼（Austin Ranney）對此曾加以註解：

她的卻發現了民主黨黨代表和民主黨認同者間的差異是如此大，以至於民主黨一般認同者的政策偏好反倒為共和黨黨代表所能完美的表達！

…針對民主黨所作的研究顯示，一九七六年時政黨認同者與黨代表立場的差異雖然比一九七二年時來得較小，但仍十分引人注意[16]。

「保守」（Conservative）和「自由」（Liberal）這兩個名詞隨著近年來美國政治潮流演變的各種解釋的不同也呈現忽明忽暗的結果。威廉・麥杜斯（William Maddox）和史都華・里利（Stuart Lilliie）依據政府干預經濟事務與個人自由等兩種面向區分了四種意識型態的種類[17]。其中包括：

(1)自由派（Liberals）：允許政府干預經濟事務但不得侵犯個人自由。

(2)保守派（Conservatives）：允許政府干預個人自由但不得侵犯經濟事務。

(3)民粹主義論者（Populists）：允許政府干預兩種面向。

(4)自由主義論者（Libertarians）：反對政府干預任一面向。

上述區分有助於解釋如被稱爲支持雷根保守派聯盟於墮胎等議題所引發的緊張衝突時。

政黨領袖們深知大衆於意識型態的界線上並無深刻的分立，是以皆竭其所能地降低內部教條或理念上的歧異以避免冒犯廣大區域的選民。

少數黨與獨立選戰

我們已經檢視了造就美國政治系統中主導性兩大主義的一些基本因素。就贏取執政權而言，受限於選舉制度、選戰代價、政黨認同的持久本質以及更重要的——兩大黨很有彈性地調整自身的政策和計劃，使得少數黨成功的機會極其渺茫。不同時期針對少數黨的支持莫不呈現訴求對象的欠缺與無力匯集兩大黨的利益。而共和黨與民主黨總是以實際的方式來回應這些少數黨的活動。兩大黨皆不願見到選票流向少數黨。

> 美國兩黨制中一項持續已久的本質即是兩大黨皆能夠本能地吸納（就某種程度而言可視為被改變）最具挑戰性的第三黨勢力⓲。

有些地方性的小黨能在某些州內享有些許的成功，例如威斯康辛州的「進步黨」(the Progressives) 以及「紐約自由與保守黨」(the New York Liberal and Conservative parties)。在全國性層次則有兩種型態的少數黨。一種是具備長久選戰歷史的意識型態式或教條式政黨，另一種則是曇花一現的短暫型政黨。

教條型政黨較易觸及政治共識的邊際層面，並且主張一些不獲廣大選民支持的持續性意識型態及原理，因此他們不會為了要討好選民而妥協本身的基本政策。他們寧願等待選民最終能夠透視兩大黨的無能，拋棄萬般理念而歸順於單純與一統的意識型態。他們並不冀望立即執政而是胸懷未來，也因此他們所推出的候選人總是獲得可笑的選票而無望贏得選舉。這些例證包括了社會黨 (the Socialist Party)、禁

酒黨（ the Prohibition Party）與和平自由黨（the Peace and Freedom Party）。一九七二年成立的自由黨（The Libertarian Party）力主大量削減政府所有的權力。該黨的候選人艾德・克拉克（Ed Clark）於一九八〇年總統大選中贏得了將近一百萬張選票，而該黨於一九七六年所推出的候選人也不過獲得十八萬三千張選票。此外，該黨在阿拉斯加州州議會亦享有兩個席次。一九九二年自由黨候選人安德魯・摩洛（Andre Marrou）則獲得二十九萬一千六百一十二張選票，佔總票數的百分之零點三。

另一方面，短暫型的第三黨則可被視爲兩黨制的一部份。它們的顯著主要是政治系統的不充分性所造成，而它們的快速殞落則歸因於被兩大黨所再次吸納。這類型的政黨如一八九〇年代從事經濟性抗議的民粹黨（the Popularists）或是一九二〇年代抨擊高失業率的進步黨（The Progressives）。另外一類小黨則屬因不滿多數聯盟的政策或候選人而脫離兩大黨的分離性政黨（the secessionist parties）。一九一二年進步黨脫離共和黨的「公牛摩斯運動」（The Bull Moose Movement）即由於前總統狄奧多・羅斯福策反塔虎脫離總統的保守政策。一九四八年一些南方的民主黨員拒絕支持哈瑞・杜魯門（Harry Truman）的總統選戰並轉向發動支持代表南方主義的候選人，來自南卡羅萊納州的史東・瑟曼（Strom Thurmond）。二十年後，民主黨內發生更爲嚴重的分裂也導致了由喬治：華勒斯領導的美國獨立黨（The American Independent Party）之形成。華勒斯打著美國獨立黨的旗幟於一九六八年擄獲了南方四十五張選舉人團的選票。而美國政黨體系的彈性亦充分展現在四年後他又獲得民主黨的支持，但不幸於初選中尋求提名之際遭到暗殺。事實上一九六八年的投票係針對喬治・華勒斯的個人投票。隨著暗殺事件落幕，大部份華勒斯的支持者重回兩黨制的體系，這也

使得美國獨立黨繼續成爲右翼的分離主義政黨。該黨於一九七二年推出的候選人約翰・史密茲（John Schmitz），獲得了大約總選票的百分之一支持。一九七六年的前喬治亞州州長李斯特・麥道斯（Lester Maddox）結局更爲悲慘，只獲得十七萬六百七十三張選票。相較於華勒斯於一九六八年獲取的百分之十三點五得票率，該黨候選人顯得江河日下。到了一九八八年，美國獨立黨更只獲得二萬七千八百一十八張選票。

除了少數黨參與總統選舉之外，還有兩位獨立候選人在最近的選舉中贏得不少選票。一九八〇年來自伊利諾州的自由民主黨衆議員約翰・安德生以獨立人士的身分從事選戰，仍無法獲得該黨的提名。他得到了佔總票數百分之七的五百六十萬張選票。而在一九九二年有一千九百零七萬的美國選民，佔總票數的百分之十九，支持羅斯・裴洛。裴洛在每一州成立了所謂「團結屹立吾美國」（United We Stand America）的組織，表明了欲藉由釐清重大議題與贊助候選人的可能方式以影響國會選舉的企圖。他可同時聲稱他的支持者最終可成爲各國會選區的決定性選票，但是他並不打算使這個組織成爲政黨而推出角逐政權的候選人。觀察家認爲這個組織最主要的目的係爲一九九六年裴洛競選總統作好舖路的工作。

九〇年代的政黨

許多關於政黨的學術論辯皆環繞在政黨對政治系統影響力的衰微之上，特別顯著的是六〇和七〇年代，此項論戰還觸及在往後的年代政黨復甦的跡象有多大。傳統上政黨即執行許多重要的功能，而它們也被政治學者視爲民主政府不可或缺的重要工具。是以政黨的衰微引

表 6.3 1992 年總統大選的少數黨和獨立派候選人

候 選 人	得票數	表現最佳的州
羅斯・裴洛（獨立派）	19,741,048	緬因州 (30.4%)
安德魯・馬羅（自由黨）	291,612	新罕布什爾州 (0.7%)
詹姆士・葛茲（人民黨）	106,968	猶他州 (3.8%)
里諾拉・富蘭尼（新同盟）	73,707	華盛頓特區 (0.6%)
哈維德・菲利浦（美國納稅人）	43,396	南卡羅萊納州 (0.2%)
約翰・海洛林（自然法）	39,155	愛荷華州 (0.2%)
龍恩・丹尼爾（獨立派）	27,440	華盛頓特區 (0.5%)
林登・拉洛奇二世（獨立派）	26,321	維吉尼亞州 (0.5%)
詹姆士・華倫（社會主義工作者）	23,087	紐約州 (0.2%)

資料來源：Congeessional Querterly Report, 7 November 1992.

發了許多關切，認爲此舉將破壞政黨在政治系統中執行這些角色的能力。究竟政黨在維持代議政府運作的過程中發揮了哪些功能呢？

首先，穩定性民主的特質之——政權的和平轉移——即借助於政黨的存在。某任總統及其下屬離開白宮，隨後新的行政首長及其所屬政黨則立即入主白宮。如此的政權移轉有賴充分的合作，而新任總統則可將行政職位的空缺酬庸給該黨知名人士或其支持者。如此一來，政黨是一個龐大的個人單位以供選拔來滿足政府職位、司法任命以及國會辦公室等需求。

有潛力的政府領導者之政治甄補亦透過政黨來完成。舉凡競逐各地方、州和聯邦等政府職位的候選人通常都是政黨政治的活躍份子，同時也都具備領導的本質。儘管在美國政治中未和政黨保有長久親密關係的人也有可能成爲政府領導者，甚至成爲總統（如艾森豪），但是絕大多數政治菁英，不論是選舉產生或接受任命者，莫不經由政黨

體系的運作而興起。

是以政黨首先發掘具潛力的領袖人才，接著提名他們競選公職，同時為選民提供候選人的選擇。政黨也藉由提供政黨標籤作為選民參考與指引的框架以純化這些選擇。佛萊德・格林斯坦（Fred Greenstein）曾指出，多數美國人民對於各項議題的實際資訊與知識以及政府的施政都是一知半解的，因此政黨標籤能促使選民經由簡單的標準來反應複雜的事件。缺少如此結構化的抉擇，則必須對各項議題和各候選人的背景進行詳盡的研究方能作出有意義的選擇[19]。值得牢記的是，美國選民必須於同張選票中就衆多的聯邦、州和地方公職候選人作出抉擇，若無政黨指引以幫助他們整理出最有希望者，則不免有遺珠之憾。結果勢必造成投票率降低以及較不相關的標準如候選人姓名與他們的現狀等重要性的增加。是以我們可以說，政黨同時鼓勵了選舉的參與以及政府官員的責任感。

美國政黨也透過政綱或其他文件提供一連串的計劃與政策。就衆多批評者鍾愛的重大歧見而言，這些政綱並未特別詳盡的列出。即便是在內閣制民主中政府得依賴有紀律的議會多數以執政，許多政黨的宣言也很難有效的落實。無論如何，為進行廣泛的訴求，政黨透過提出一致的計劃的確執行了利益匯集的功能。同時經由如此的過程更可調和分歧社會中所存在的各種相互衝突的利益。政黨將選民整合成一個利益鬆散的聯盟，但卻很清楚地在政黨標籤下將這些利益與政治人物所提出的政策相互連結。誠如在第一章中指出，政黨也扮演了溝通三權分立與憲法之間的制度性差距之角色。

政黨衰微論的例證處處可見[20]。從組織的觀點來看，政治行動者的數量日益減少而政黨組織中許多職位亦空懸已久。不僅如此，由於有愈來愈多的候選人係經由初選制產生，愈發促使政黨喪失提名過程

的主導權。美國政黨更無法在提名過程中排除那些自外於政黨信念主流之外的候選人或是曾在過去與該黨提名者敵對的競爭者。種族主義政治家大衛・杜克（David Duke）不僅參與共和黨州立公職的提名，更投入一九九二年總統初選，此舉乃爲教那些曾經譴責他極端觀點的政黨領袖們難堪。曾經是一九八八年民粹黨總統候選人的杜克，獲得將近四萬七十張選票，他曾參加了十六個共和黨初選並於密西西比州得到超過百分之十的選票，然而在其他地區的得票率則寥寥無幾。隨著初選制的盛行，以候選人爲中心的組織亦應運而生並且實際投入選戰。政治行動委員會在資助候選人方面的角色日形重要，從而降低了政黨的影響力。執行傳統性選戰功能的基本政治行動者的角色亦隨之式微，而被大量使用電視的新型選戰所取代。

就選民的重要性而言，有許多證據顯示了政黨屬性的解組（partisan dealignment），亦即政黨認同與忠誠的衰落。愈來愈多的選民以獨立派自居。即使是那些仍認同某一政黨的選民，他們對政黨的承諾亦每況愈下，分裂投票的情形也極爲普遍。例如，在總統大選中，分裂投票的選民之比例即由一九五二年的百分之十二提高至一九八八年的百分之二十八。

不管是在各州或中央層次，分裂投票對於經常面臨立法與行政部門分屬不同政黨控制的政府運作而言，有著直接的影響，也使得政黨更難塡補分權制度所造成的差距。誠如於第二章所見，七○年代政黨在國會內的勢力也持續衰退。政黨的約束力減弱以及議員自主性的增強，使得兩黨在國會或行政部門的施政都困難重重。

然而除開上述政黨衰微論的潮流，八○年代與九○年代呈現了些許政黨復甦和重生的跡象。共和黨率先強化了全國性組織的效能。共和黨不但爲候選人提供更多服務以與政治顧問相抗衡，同時更在州和

地方層級建立基本政黨組織架構。儘管這些單位無法統御其餘的政黨組織，或是對候選人施以紀律控制，但政治學者賴瑞・薩巴多（Larry Sabato）深信全國性政黨已成爲歷史上最爲強勢的組織[21]。大多數選民仍舊保有對政黨的認同並且支持該黨的候選人。第二章亦曾論及，國會政黨的約束力於八〇年代也大爲加強。狄恩・麥克史威尼（Dean Mc Sweeney）即指出，許多政黨衰微的表徵與原因在其他政治系統中亦歷歷可見，這乃是後工業社會的普遍特質而非僅爲美國獨一無二的現象[22]。

詹姆士・凱撒（James W. Ceaser）視政黨爲一極富彈性的團體。它能利用那些在其衰微期僅被當作工具的新式科技與選戰方法來自我調整。他亦深信政黨的功能可藉由政治領導者較能發揮影響力的範疇中不斷發展而增強，亦即改變在政治菁英與公衆心中根深蒂固的政黨角色，特別是政黨與候選人的關係。同時改變各州與聯邦牽涉政黨功能運作的選舉法規，特別是選舉的花費方面。因此，他結論道：

> 今天針對政黨的審視透露了許多同時發生的傾向與反傾向。在不同方式上，政黨呈現出衰微、穩定與復甦。此種流動性透過促進政黨發展的力量而更為強化，也因此使人們擁有更多選擇。因此美國政黨的未來將取決於人民的決定[23]。

註 釋

❶ *V.O. Key Jr, Polities, Parties and Pressure Groups (Crowell 1964), P.316.*

❷ *Austin Ranney, The President and His Party in Both Ends of the Avenue, Anthony King(ed.)(American Enterprise Institute 1983), p.133.*

❸ *Philip John Davies, Shifting Sands: Developments in Party Politics in Political Issues in America Today, Philip John Davies and Frederic A Waldstein(eds)(Manchester University Press 1987), p79.*

❹ *V.O.Key Jr, op. cit, p.205.*

❺ *Clinton Rossiter, Parties and Politics in America(Cornell 1960), p78.*

❻ *Samuel Lubell, The Future of American Political Parties (Harper & Row 1965)*

❼ *Dean McSweeney and John Zvesper, American Political Parties (Routledge 1991), pp.80-82.*

❽ *Philp John Davies, op. cit., p.84.*

❾ *V.O.key Jr, Politics, Parties and Pressure Groups (Crowell, 1964), pp.207-8.*

❿ *V.O.Key. Jr, ibid., P.222.*

⓫ *Congressional Quarterly Weekly Report, 11 November 1989, p.3098.*

⓬ *Exit poll data from Voter Research and Survey.* 見表 *7.5* 。

❸ *Statistical Abstract of the United States 1992, p.270.*

❹ *Kenneth M. Dolbeare and Linda J. Medcalf, The Rising Stars? Neoliberalism and Neoconservatism, in Political Issues in America Today, Philip John Davies and Frederic A. Waldstein (eds)(University of Manchester Press 1989), p.93.*

❺ *Herbert McClosky, Paul Hoffman and Rosemary O'Hara, Issue conflict and consensus among party leaders and followers, American Political Science Review, June 1960, pp.406-27.*

❻ *Jeane Kirpartick, The New Presidential Elite (Russell Sage Foundation and Twentieth Century Fund, 1976).*

❼ *William S.Maddox and Stuart A lillie, Beyond Liberal and Conservative Reassessing the Political Spectrum (Cato Institute 1984). Also see Gillian Peele, Revival and Reaction: The Right in Contemporary America (Oxford University Press 1984).*

❽ *Clinton Rossiter, op. cit., p.5.*

❾ *Fred Greenstein, The American Party System and the American People (Prentice Hall 1970), p.39.*

❿ *Dean McSweeney, Is the party over? Decline and revival in the American Party system, in Explaining American Politics, Robert Williams (ed.)(Routledge 1990).*

⓫ *Larry Sabato, The Party's Just Begun(Scott;Foresman 1988), p.90.*

⓬ *Dean McSweeney, op. cit., pp.161-2.*

⓭ *James W. Ceaser, Political Parties-Declining Stabilizing or Resurging in The New American Political System, Anthony King (ed.) (AEI Press 1990), p.137.*

原书空白页

第7章
總統選舉與參與

世界上再也沒有任何國家如美國一般擁有這麼多的選舉了。每當總統大選年到來，全美國的選民必須於總統之外再選出總數超過五十萬的各類公職人員、衆議員和三分之一的參議員。若再加上地方層級中爲數衆多的教育局、各郡屬督察局以及警長等，全國所有的民選公職將超過一百萬位。正如同全國性、各州及地方的官員一樣，根據州憲法的規定，一旦有任何重大提案必須交付選民同意時，全美各州的公民將就各州與地方上各種廣泛的議題進行公民投票。在這些大選之外，各州境內更有許多初選的舉行以決定政黨參與十一月競爭的代表。

選舉不僅是一種決定誰將執政與當權的方法，同時更在政治溝通的過程中扮演了舉足輕重的地位。候選人與政黨必須透過選戰以釐清選民的利益。他們不但要詳述當選後的施政方針，更必須對選民的意見洗耳恭聽。欲尋求連任的政治人物必須能夠反映民意，是以美國國會議員皆深諳「返鄉服務」的道理。除了投票之外，選舉更提供人民多重參政的管道。若是他們對政治深感興趣，可以爲候選人工作或是

貢獻競選資金的方式參與政治。而此種參與方式權力的擁有更使美國人民深信他們生活在自由民主的國度。

本章將焦點放在有關總統這樣一個最強勢的政治部門的選舉上。第三章中已檢視了總統的角色與限制，很顯然地，不僅美國人民，甚至全世界的人們都對美國總統如何產生以及選舉程序賦予什麼樣的人如此的合法性以掌控總統的權力深感興趣。就政黨而言，總統的職位是一項重大的獎勵，因爲它是唯一由全國人民共同選出的（包括副總統）。政黨不僅盼望其黨員之一能雀屏中選，領導全國以決定各項國內及國際政策，更希望如此美景能藉改變任命的生態並爲各州與地方組織謀利的方式爲政黨帶來執政的豐盛果實。

誰競選總統

詹姆士・布萊斯（James Bryce）於一九一〇年曾說過，美國政黨較爲關切其所提名的是否爲優秀的候選人而非優秀的總統。究竟什麼樣的人才可被稱作「優秀的候選人」？又什麼樣的人眞正能競選美國總統呢？競選總統的正式資格於憲法中早已明文規定：「總統須年滿三十五歲，必須在美國居住至少十四年，同時必須是在美國出生的公民。」最後一項條件排除了數以百萬計的美國移民、歸化人口以及在美國居住和工作的外國人。在德國出生的前美國國務卿亨利・季辛吉（Henny Kissinger）儘管曾在白宮享有舉足輕重的影響力，礙於此項規定，亦被摒除在參選總統的行列之外。無論如何，就技術上而言，還是有上百萬的美國人民符合成爲總統的條件，但實際上卻因缺少「政治資格」而失去競爭的資格。

首先，總統候選人幾乎都是男性的白人。歷任四十二屆總統都具

備這項特質。然而傑西・傑克遜於一九八四年和一九八八年在民主黨提名過程中颳起一陣旋風。他於一九八四年奪取了兩個地區的初選並囊括了百分之十八的選票。一九八八年，他更擴展城市黑人票源的支持並在七個初選選區中拔得頭籌，贏得百分之二十九點一的選票，僅次於最後獲得提名的麥克・杜凱吉斯。

美國對於前英國首相瑪格麗特・柴契爾 (Margaret Thatcher) 的高度尊崇有助於美國人民接受女性總統的可能性，這股趨勢也使得吉瑞定・費拉洛 (Geraldine Ferraro) 成爲美國第一位女性副總統候選人。

美國總統通常都是中年的歲數。美國人民期待一位成熟又負責的總統，是以總統候選人最適當的年齡爲四十五歲到五十多歲。過於年輕容易被譏笑缺乏經驗，若是超過六十五歲則又會招致年老力衰無力負荷工作壓力的質疑。隆納・雷根於一九八〇年時已經六十九歲，卻仍在共和黨初選中以充滿活力的選戰掃除年齡問題的危機。四年後，在首度與挑戰者瓦特・孟岱爾進行的電視辯論中，雷根的失常表現使得年齡的問題再度浮上抬面。儘管如此，雷根於當時的民意測驗中仍是遙遙領先，甚且第二次辯論的良好表現亦彌補了先前的損傷。後來他輕鬆地贏得連任的勝利，成爲美國歷年來最年長的總統。是以無論年紀多寡，總統候選人都必須保有健康的身心狀態，因爲他的健康極有可能成爲下次選舉的話題。此外，妻子與家人也是鼓舞候選人的先決條件之一。他們不僅能提供完美的家庭形象，更可成爲有力的競選工作人員，就像吉米・卡特的妻子羅莎琳（ Rosalynn）和兒子於一九七六年大選中的表現一般。至於參與一九七六年、一九八〇年和一九九二年選舉的加州州長傑瑞・布朗 (Jerry Brown) 則因爲年輕（一九七六年時不過三十九歲）與單身的身分顯得較不尋常。而媒體針對總

統候選人的適任性，包括過去的生活，所進行的詳細調查於一九八八年達到新的境界。首位投身民主黨初選的蓋瑞・哈特（Gary Hart）在遭遇婚外情的指證之下，被迫退出競爭的行列。儘管他想東山再起卻已無法挽回此事件所帶來的傷害。比爾・柯林頓於一九九二年年初也曾受困於類似的指證。他和他的妻子希拉蕊被迫上電視討論他們的婚姻狀況，並且向選民保證任何問題都已成過眼雲煙。

總統候選人也不可避免地曾是擁有豐富實際從政經驗的政治人物。由於沒有其他職位像總統地位一樣，所以也不存在類似總統職位先修班的組織。勉強算最接近美國最高行政首長職務的莫過於各州的州長。是以各州長經常成爲總統候選人，縱使他們所關切的多屬國內性質的各州事務，也無須爲主要的外交政策負責。儘管參議員的立法職責與行政首長的工作大相逕庭，參議員中的佼佼者仍覬覦總統的寶座。此外，副總統也希望有朝一日能成爲政黨的領袖，其他如眾議員或是內閣部長偶爾也會參與總統選舉的競逐。爲表明參選的決心，競爭者必須讓政黨中的活躍人士相信他們能將其選票基礎由地方和州擴展到全國。

此外，有許多候選人主要訴求的領導潛能不在政治層面而在軍事範疇，艾森豪就是最鮮明的例子。但是在十九世紀有幾位總統即以軍事英雄自封其名。無論如何，候選人具備商業或職業背景者仍佔多數。縱使他們出身自小康家庭，但後來多半可能躋身富豪的行列。也有些總統候選人和國會議員一樣具有律師身分。較顯著的例外是吉米・卡特。他曾經是在喬治亞州種花生的農夫和商人。另外一位則是曾在擔任加州州長之前爲好來烏演員的隆納・雷根。一九八八年有兩位宗教界的領袖，也是右翼傳道者傑西・傑克遜與派特・羅勃森（Pat Robertson）參與總統的角逐。雖然他們未曾有過任何服公職的機會，

仍能成爲著名的候選人。

和過去相較，現今具有宗教背景的候選人似乎較不爲人所重視。在過去，具清教徒背景的候選人被公認當選的機會較大。一九六〇年的約翰・甘乃迪打破此說法，成爲第一位信奉天主教的總統。吉米・卡特的浸信教背景曾於一九七六年的選舉中廣受議論，對選民的投票行爲也產生些許邊際效應，但還不致於成爲選戰的嚴重問題。認眞的總統候選人往往盡其所能地贏取兩大黨之一的提名。儘管情形不多見，小黨的候選人對選舉最後的結果有時仍有重要的影響。只不過他們仍然很少有機會能夠贏得選舉。羅斯・裴洛於一九九二年參選總統是自一九一二年以來獨立候選人或第三黨最成功的選戰表現。雖然他無法獲得任何選舉人團的選票，他仍然擄獲百分之十九的民選票。

提名過程

每一位角逐總統職位的熱門者都必須贏得兩次主要的競爭方能入主白宮。首先，必須與其他具潛力的候選人共同爭取黨內的提名。其次，參加總統大選與敵對政黨提名者捉對廝殺。這些選戰都像漫長而艱辛的掙扎一般，縱使對最投入與最有野心的政治人物而言，都將耗盡所有體能和財力。當候選人爲建立政黨和選舉聯盟的動員基礎而必須全國各地穿梭旅行時，這些選戰亦考驗著他們的精力、精神以及家人的忠誠。而政黨的提名戰本身往往就長達四年之久，因爲一旦這次選舉剛結束，政客和學者又會開始猜測誰會是下次選舉的可能角逐者。隨著候選人接連出現宣佈參選而使選舉年各種揣測達到最高熱度之際，各項否認的聲明與各種組織的建立已成爲那些舉行早期總統初選各州中司空見慣之事。有些政治人物於正式宣佈參選之前總偏愛透

過個人旅行的方式廣徵建言。至於那些早已退休的公職人員比起現任者則有更多時間和機會進行上述工作，並提早作好選戰準備。吉米·卡特與隆納·雷根都於一九七五年一月辭去州長職務以利用剩餘的一年爭取支持，同時養精蓄銳進行一九七六年的選戰。表 7.1 顯示參與選舉的時間表。

表 7.1 總統選舉時間表

選舉之前	候選人放出風聲，預備競選組織，公佈利益所在
一月	某些州展開早期初選
二月（底）至六月	各州初選正式展開（從新罕布什爾州到加州） 各州代表大會－選拔黨代表
七月至八月	全國代表大會－正式提名政黨候選人
九月至十一月初	各政黨候選人競選
十一月第一個星期	總統選舉投票日
一月	新任總統就職

所有候選人在提名過程中最大的目標即是獲取即將參加於大選年夏天舉行的政黨全國代表大會過半數代表的支持。例如，共和黨的候選人於一九九二年必須能夠掌握一千一百零五票方能獲得提名，而兩千一百四十五票則是民主黨代表大會的勝利魔術數字。政黨在每一州有權決定該州出席全國代表大會的人數，而通常這項數字係依據各州人口多寡比例得出。然而，有些州往往因爲曾在上次州長或總統選舉

中輔選有功而獲得報酬性的額外代表數。全國性的代表們清一色都是中年的男姓白人，直到六〇年代來自少數團體要求平等代表的壓力方才打破此種慣例。某些南方民主黨黨代表以種族歧視的方式產生曾招致挑戰者罷工抗議。有鑒於此，民主黨於一九七二年實施「配額制」(quota system)，要求各州代表必須充分反映婦女、年輕人、黑人以及其他少數團體的人口比例。然而此項配額制於一九七二年麥高文慘遭挫敗之後取消。妥協後的新制度僅規定州黨部於推選黨代表時必須公平考量社會各階層的團體。

民主黨強調出席全國代表大會的人選必須是基層的政治行動者。而一九七二年和一九七六年日漸增多的初選制代表選拔方式也逐漸排除許多原本在國會及地方政壇上有頭有臉的政治人物參與全國代表大會的機會，也因此招致了如此產生的代表將與一般民主黨選民觀點脫節的批評。一九八二年，民主黨全國委員會接納了以北卡羅萊納州州長詹姆士・韓特 (James Hunt) 爲首的政黨委員會之建議，即出席一九八四年代表大會的代表中，百分之十四必須是表明不支持任何候選人的現任民選代表。如此將重修全國性政黨與其日漸疏遠的國會黨員間的連繫（百分之十四的比例指三千九百三十三位代表中的五百六十六位）。

民主黨於隨後的選舉中增加了大約七百五十位所謂的「超級代表」(super delegates)。這些代表包含了國會議員、州長、民主黨全國委員會委員以及其他大老級政治人物如前任總統。一九九二年，幾乎來自紐約州的五位代表中有一位即是所謂超級代表。當初如此設計主要是考量這類代表可在全國代表大會中扮演平衡者的角色，也能避免初選中產生某候選人一枝獨秀的情況。可惜至今這樣的構想未曾實現。

□州幹部會議與州代表大會

以「幹部會議—代表大會」(the caucus-convention) 作爲甄選黨代表的方式直到七〇年代都是主導性的模式。它提供普通政黨支持者由某一層級到另一層級推選黨代表的機會——由地區性幹部會議到郡代表大會，進而邁向州代表大會和全國代表大會。七〇年代中，各州使用此種程序的比例與日俱減，到了一九八〇年，參加全國代表大會的代表中僅有四分之一（來自十七或十八個州）仍採行這種方式。一九八八年，四千一百六十位民主黨黨代表中只有六百七十五名是經由幹部會議的方式選出，而在總數兩千兩百七十七席共和黨黨代表中也只有四百七十一位依循此法產生。一九九二年，民主黨於十七個州施行幹部會議，而採行此制度的共和黨所屬之州有十四個。

州代表大會較能反映來自基礎支持者以及地方政客們明確且教條式的利益和意見。同時州代表大會也較有利於那些黨齡較長或是對黨工貢獻良多的候選人。

州代表大會與州幹部會議始終無法像總統初選制一樣吸引眾多媒體的注意力。但自從吉米・卡特於首次於新罕布什爾州初選之前參加了愛荷華州所舉行的幹部會議而引發注意後，這種舊式制度再次引起有識者的興趣。幹部會議係活躍的政黨支持者以學校、鄉鎮集會廳或私人宅第等地區性據點爲基礎所召開的群眾集會，目的在於表達他們對總統提名人選的偏好。據估計，於一九九二年參與民主黨此種群眾集會的人數由阿拉斯加州的一千一百人到明尼蘇達州和華盛頓州的六萬人不等。候選人必須確保在這些幹部會議中所能掌握的最大數量支持者，是以候選人在這些州所設的組織是否能發揮效能將成爲決定勝敗的主要因素。

□總統初選

一九六八年，共和黨於十六個州舉行總統初選，民主黨則在十七個州使用此項制度。到了一九八〇年，運用初選制的頻率已經攀升到三十二個州（共和黨）與三十三個州（民主黨）。總共有四分之三的政黨全國代表係依據初選制所產生。一九九二年，兩千萬選民參與了四十個民主黨初選，同時有一千三百萬人參加了三十九個共和黨初選，其中包括哥倫比亞特區和波多黎哥。另外有少數州兼採初選制與幹部會議制。

初選的規則不僅因地而異，而且複雜多變，特別在民主黨內部更是如此。選民經由直接投票以選拔黨代表，或是藉此表達對某特定候選人的偏愛。在「封閉式初選」(closed primary) 中只有登記的黨員方得參加該黨選舉，在「開放式初選」(open primary) 中政黨登記則並非主要要素，選民得參與任何政黨的投票。在某些州，登記有案的黨員僅能參加該黨所舉辦的初選，而獨立選民則可擇一投票。

就黨代表的分配而言，民主黨現今堅持比例代表制，舉凡候選人達到百分之十五得票率的門檻即可獲得一定代表的數額。共和黨則允許較多不同的方式。各州得採「勝者全得」(winner-take-all) 制，即獲票率最高的候選人可獨享該州所有一般代表的數額，至於其他代表名額則分配給在每個國會選區名列前矛的候選人。

初選制數量的增加導致許多重大的發展。首先，候選人被迫要在許多州內發展個人的組織，如此將使得他們更能獨立於正式政黨層級機制之外。因此，初選制有助於削減地方上政黨大老與「黨霸」(the party bosses) 的影響力，也避免行之已久的陋習——政客們於代表大會期間關室密談 (smoked filled room) 的決策模式。這種行之久遠以規

避初選制的策略無非希望一旦代表大會出現僵局能有一位妥協的候選人產生，只不過如此的設計往往不容易成功。是以汲汲於總統寶座的候選人莫不全力投入初選以博取黨代表的支持，因爲候選人只要建立領先地位通常不可能再輕言放棄。

傳統上初選制於二月末由寒冷的東北部新罕布什爾州開始，然後逐步朝向在六月份舉行，擁有最多代表名額的溫和加州邁進。候選人並不必然要參加所有初選的競逐，但不容否認地，初選制數量的增加有助於擴展候選人的資源，特別是當他們面臨必須於一天中同時在好幾個州作戰的時刻。一九八八年，絕大多數位處南部的十六個州開啓了一項重要的發展。他們同意將初選日同時定於三月八日，這也就是著名的「超級星期二」(Super Tuesday) 之由來。這項舉動主要係由南方民主黨人所策動，目的無非希望藉由訂定同日的地區性選戰以促使候選人更加關照他們的利益，同時也加強他們與北方自由派各州的影響力。然而若此舉僅爲防止自由派民主黨人獲得提名則已招致失敗。因爲當傑西・傑克遜贏得五個南方州的初選時，麥克・杜凱吉斯卻在德州與佛羅里達州拔得頭籌，也證明自己是一位享有廣泛支持基礎的候選人。田納西州參議員艾勃特・高爾 (Albert Gore) 在專心經營之後也贏得了五個南部邊界州的初選，只可惜在其他地區表現不佳。喬治・布希曾經橫掃超級星期二的初選，也使自己幾乎篤定獲得共和黨的提名。而他的對手羅勃特・杜爾 (Robetr Dole) 無法贏得三月八日舉行的任何初選。一九九二年，以西部爲主的幾個州將他們的幹部會議與初選提早到超級星期二前的一個禮拜舉行以企圖增加他們在提名過程中的影響力。然而實際上，就民主黨而言，這些所謂「次級星期二」(Junior Tuesday) 的結果經測試後卻證明不具重大決定性。例如比爾・柯林頓也是直到三月十日舉行的超級星期二以秋風掃落葉

之勢囊括南部各州初選勝利後方成爲明確的領先者。因此，儘管在一九九二年的超級星期二中只有八個州舉行初選，四個州舉行幹部會議，它的影響力仍是不容忽視的。

黨代表選拔的程序於近年的選舉中出現一種與日俱增的「預先滿位」(frontloading) 傾向。一九九二年大約有三分之一的民主黨黨代表是在三月三日至三月十日的八天當中產生的，而只有一半黨代表是在三月底選出（一九八四年則只有百分之三十八的比例）。這項發展所造成的結果是，一旦於前半段的初選中出現領先者，其優勢的地位往往無人能擋。於三月底方才舉行初選的他州選民（如加州和俄亥俄州）經常抱怨他們因此將被剝奪投票權，因爲有許多候選人在歷經前半段初選後紛紛打退堂鼓，使得這些州的選民只能默許已受推定的被提名者或是投反對票以聊表抗議。是以反對初選變換日期加上要求州法律予以規範的呼聲，再配合由各州及地方官員主辦初選的需要性已形成一股預防潛在的大州擴張勢力的巨大潮流❶。儘管如此，一九九三年九月，加州州議會仍決定將一九九六年的初選移至三月的第四個星期二舉行。

這股將大量初選提早舉行的趨勢也意謂著，在一些諸如愛荷華與新罕布什爾等小州獨立奮戰數月，獲取廣泛媒體報導並透過與選民會談以確保早期勝利優勢之後，選戰的狂熱將藉由電視和廣告的使用更加漫延到舉行超級星期二初選的各州。

除了黨代表的甄選之外，總統初選制還具有另一項主要目的，即在賦予候選人提名的重責大任之前，初選將顯示政黨明確的關切——究竟誰能贏得大選。初選制的獲勝可以掃除政黨職業黨工與積極支持者對某候選人的疑慮。例如約翰·甘乃迪於一九六〇年贏得以清教徒人口爲主的西維吉尼亞州初選，此結果顯示他的天主教背景並未如對

手所預測的成為他主要的絆腳石。又如吉米・卡特於北方工業大州賓夕法尼亞州的勝利亦解除了對於他是一名南方地區性候選人的懷疑。至於柯林頓於超級星期二結束後的一個星期又贏得他地盤之外的伊利諾州和密西根州的勝利，則更加鞏固了他成為民主黨領先者的地位。

較早舉行的初選對淘汰那些在黨內缺乏實際民意支持的競爭者而言的確扮演了相當重要的角色。候選人之所以會投入初選莫不自認可表現不凡，而領先或次領先的地位更可強化候選人的機會，並且鼓舞支持者的士氣。更重要的是，它會教政黨領袖與其他州的選民印象深刻。然而另一方面，早期初選的拙劣表現不但將使候選人的組織瓦解、財源匱乏，最終更會導致候選人全盤退出選戰。

媒體的角色更是重要。它們不僅報導選戰新聞與事件，更是以各自的立場加以論述。新聞記者總視提名過程為「賽馬」(horse race)競賽。總將焦點放在誰領先、誰落後等報導層面上，但是他們經常以期待式的觀察來報導。

對候選人表現的期望有助於解釋選戰的演變。初選與幹部會議的結果不僅只以原始資料解讀之，同時更須衡量候選人的實際表現與原先的期望有何差距❷。

一個原本沒沒無名的角逐者能於短短數月之中所向無敵，取得該黨提名這類的傳奇事蹟，在美國總統選舉的政治運作中是一項了不起的特色。一九八八年，民主黨七雄參與總統提名的競賽。隨著亞利桑納州的布魯斯・巴比特(Bruce Babbit)、伊利諾州參議員保羅・賽門(Paul Simon)、密蘇里州眾議員理察・蓋哈特(Richard Gephardt)、蓋瑞・哈特以及艾勃特・高爾相繼退出賽局，傑西・傑克遜堅持到底直到

全國代表大會，獨留杜凱吉斯領先群雄。共和黨方面，紐約州的眾議員傑克・坎普 (Jack Kemp) 、德拉瓦州的皮耶・彭特 (Pierre du Pont) 以及前國務卿亞歷山大・海格 (Alexander Haig) 於競選初期即紛紛出局。派特・羅勃森 (Pot Robertson) 與羅勃特・杜爾 (Robert Dole) 亦不敵副總統布希的優勢。一九九二年，維吉尼亞州州長道格拉斯・瓦德 (Douglas Wilder) 甚至在初選尚未展開前即已宣佈放棄，而內布拉斯加州參議員巴布・柯瑞 (Bob Kerrey) 和愛荷華州參議員湯姆・哈定 (Tom Harkin) 也因早期初選表現不佳而退出。早在一九九一年布希聲望達於頂點時，即成爲首位宣佈參選總統的民主黨籍前麻塞諸塞州參議員保羅・桑格斯 (Paul Tsongas) 在歷經超級星期二的大戰後，因爲財源和精力耗盡不得不俯首稱臣。在傑西・傑克遜缺席的情況下，唯有前加州州長傑瑞・布朗憑藉對黨內激進左派與教條主義迷戀者的訴求，繼續和勁敵柯林頓的長期抗戰直到七月的全國代表大會。

對已經主掌白宮的政黨而言，只要總統符合資格並且願意連任，在選拔候選人方面不致遭遇太大的問題。自從一八八四年以來尚未出現現任總統欲求連任卻遭該黨拒絕的情事。因此，在某些狀況下，初選或州代表大會由於缺少反對者或僅遭遇來自黨內少數派系的零星抵抗而顯得徒具形式。一九六四年的詹森、一九七二年的尼克森以及一九八四年的雷根都在未逢對手的情形下獲得代表大會的再次提名。儘管如此，反對勢力於早期初選中對現任總統的挑戰仍可能導致後者放棄連任。一九五二年的杜魯門總統與一九六八年的詹森總統都是在面臨黨內提名的爭奪戰之下選擇告老返鄉。一九六八年首次初選中反對勢力的反戰政策以及對尤金・麥卡錫 (Eugene McCarthy) 的支持無疑是影響詹森作此決定的主要原因。而初選制在提名過程中重要性日增的結果之一即是加深現任總統尋求連任的政治脆弱度。一九七六年，

表 7.2　總統候選人與總統初選

姓　　　名	贏得初選次數	總票數	得票率	表現最佳的地區	
民　主　黨					
比爾·柯林頓（阿肯色）	39	10,471,965	59.89	波多黎哥	95.6%
傑瑞·布朗（加州）	33	4,023,373	19.94	加州	40.2%
保羅·桑格斯（麻州）	35	3,644,543	18.06	麻州	66.3%
未被授權者	25	779,895	3.86	愛達荷	29.1%
巴布·柯瑞（內布拉斯加）	30	317,939	1.58	南達科達	40.2%
湯姆·哈金（愛荷華）	30	280,324	1.39	南達科達	25.2%
林登·拉若契二世（維吉尼亞）	31	154,015	0.76	北達科達	22.4%
尤金·麥卡錫（維吉尼亞）	12	106,376	0.53	路易斯安那	3.9%
查里士·伍德（內華達）	15	89,037	0.44	北達科達	21.1%
拉瑞·亞冠（加州）	18	57,672	0.29	愛達荷	1.6%
羅斯·裴洛（德州）	0	41,512	0.21	北達科達	28.4%
羅夫·納德（華府）	1	35,963	0.18	麻州	4.1%
路易士·史托克（俄亥俄）	1	29,515	0.15	俄亥俄	2.9%
其他	—	147,844	0.73		
共　和　黨					
喬治·布希（德州）	39	9,512,142	73.03	波多黎哥	99.2%
派垂克·布坎南（維吉尼亞）	36	2,912,156	22.36	新罕布什爾	37.4%
未被授權者	18	290,118	2.23	南達科達	30.7%
大衛·杜克（路易斯安那）	16	119,942	0.92	密西西比	10.6%
羅斯·裴洛（德州）	0	56,136	0.43	華盛頓	19.6%
其他	—	135,330	1.04		

資料來源：Congressional Quarterly Weekly Report, 4 July 1992, p.71 和 8 August 1992, p.67.

現任但並非民選產生的福特總統即遭受對手雷根多次重創，結果造成初選過後仍未出現明顯的勝利者。福特僅在堪薩斯市的代表大會中獲得些微多數的代表數額。一九八〇年，參議員愛德華・甘乃迪對卡特總統連任的挑戰更持續到代表大會召開時。卡特贏得二十四個州的初選，甘乃迪只贏得十個，使得卡特最後以二千一百二十三張代表票擊敗獲得一千一百五十張票的甘乃迪。一九九二年，布希總統同樣遭遇右翼的派垂克・布坎南挑戰。布坎南於新罕布什爾州初選中囊括了百分之三十七的票數，並於其他十七個州中共斬獲五分之一到三分之一的票數。此項結果顯示布希潛在的脆弱性。儘管他在代表大會中僅贏得十八位代表數額。但是他針對布希所作的抨擊，特別是有關稅制經濟等層面，嚴重傷害布希的地位，同時也給予民主黨日後在選戰中藉題發揮的最佳材料❸。是以二十世紀美國總統選舉的紀錄顯示，對欲尋求連任的現任總統而言，能擁有一條邁向再獲提名的平坦大道是再重要不過的事。舉凡那些衆望所歸或在黨內僅面對些微反對聲浪的總統，連任之路總是輕鬆而順利的。至於那些面臨反對者嚴厲挑戰的總統莫不落得失敗的下場。請參見表 7.3 。

❑全國代表大會

整個提名過程的最高潮即是舉行正式推選總統候選人的政黨全國代表大會。事實上，若是某候選人已經掌握了絕多數的代表票，則代表們集會之時，最後的總統候選人已呼之欲出，這也同時意謂著代表們首次的投票結果早已確定。在這種情況下，全國代表大會的工作只是爲初選與州代表大會的制定背書。另一方面，仍有可能在歷經數月的選戰之後，沒有明顯的領先者浮出抬面。此時，全國代表大會的功能即在解決這個僵局。

表 7.3 現任總統參選連任

提名競爭		現任者初選得票率	全國代表比例	大選結果
對手較弱或沒有對手				
麥金利	(1990)*	—	100	贏
老羅斯福	(1904)	—	100	贏
威爾遜	(1916)*	99%	99	贏
庫利奇	(1924)	68%	96	贏
小羅斯福	(1936)*	93%	100	贏
小羅斯福	(1940)	72%	86	贏
小羅斯福	(1944)	71%	92	贏
杜魯門	(1948)	64%	75	贏
艾森豪	(1956)*	86%	100	贏
詹森	(1964)	88%	100	贏
尼克森	(1972)*	87%	99	贏
雷根	(1984)*	96%	100	贏
面對主要或重要對手				
塔虎脫	(1912)*			
胡佛	(1932)*			
福特	(1976)			
卡特	(1980)*			
布希	(1992)*			

※尋求連任者

資料來源：Congressional Quarterly Weekly Report, 4 February 1984, p.224.

全國代表大會的重要性在於它能向全民展現全國性大黨存在的事實，並且提供黨員與他州支持者見面的難得機會。代表們可以在無須對最後結果發揮影響力的情形下共享激動與喧鬧的時刻。對許多代表而言，這的確只是旁觀的場合。通常代表們到達會場即被要求表明支

持某主要候選人，當然也有例外。例如一九八四年民主黨即解除了一項要求代表們必須於首輪投票時即圈選某特定候選人的規定。

一個代表政黨全國委員會的場地小組在代表大會召開前一年就要決定開會的地點。它必須是一個擁有大型集會中心與足夠旅館設施以容納成千的代表、遞補者及其家人、記者、媒體工作人員與電視攝影小組的主要城市。全國代表大會更提供政黨候選人和政策絕佳的全國性曝光機會——這是有別於必須付費才能傳達政治訊息的另一種借助全國性媒體以免費打響知名度的特有體制。雖然如此，它也有可能製造反效果，甚至損害政黨的形象與公信力。例如，民主黨於一九六八年在芝加哥召開的代表大會會場外即出現了反戰示威群眾與警察衝突的暴力景象。又如在一九九二年共和黨全國代表大會中，由「宗教右派」所發動的墮胎議題與強調家庭價值的活動反而吸引了主要媒體的報導，也使共和黨蒙上了狹隘、排他、不照顧廣大選民利益的惡劣形象。

那些仍有實際機會成為被提名人的候選人會將其競選總部與職員遷移到靠近會場附近的旅館。儘管在過去一些較鬆散或未經規劃的組織仍有成功輔選候選人獲得提名的記錄，但現今的選戰卻早已利用最現代的科技在代表大會中發展出精密複雜的傳訊結構。這股風潮始於一九六〇年的約翰・甘乃迪。在全國代表大會召開之前，他的幕僚即就所有出席代表的個人詳細背景製作了一套卡片索引系統以便於隨時掌握各種可能用來影響代表們的資訊。各項持續性最新消息都將由在會場的幕僚透過電話或無線電立即傳回候選人的總部。

全國代表大會召開的頭幾日總免不了要安排一些正式節目如代表就席、主席或開幕演講以及在委員會裏召開的各式各樣政治性與社會性討論會。各州代表首先進行預備性諮商，緊接著各種種族性幹部會

議（如所有黑人代表）於正式投票前也會集會討論。也就在這個時後，各候選人的競選幕僚有機會與個別代表接觸，一則強化他們的決心，或是勸服那些猶豫不決者。一旦投票局勢緊繃，候選人也會親自出馬會見主要的各州領袖或個別代表以企求鞏固更多重要的票源，於是乎各種討價還價與相互妥協的場面屢見不鮮。

若是在諸多議題如會議規則、永久主席人選以及敵對代表座次安排等投票上出現對立局面，這即可能是享有多數支持的候選人即將出現的早期訊號。如果候選人能針對上述問題表明其立場，結果可能暗示誰將贏得投票。在實力接近的對決中，這些會前議題便有其重要性。例如會議主席即享有決定休會與程序的大權，如此則可能有助於某競爭者。儘管如此，現今由主要候選人的組織於開會前會商協調出會議主席已是極爲平常的事，上述開會時容易衍生的爭議也較能避免。尤有甚者，各主要電視公司和報章雜誌都會針對代表們的投票傾向自行進行研究調查，其精確度與實際投票結果相差無幾。

「黨綱委員會」(Platform Committee) 會於大會召開後數日立即聚商以建議大會所能認可的政策。黨綱通常依據不同議題層面以條款方式列出，只不過條文內容多爲含糊簡要以便所有候選人皆能支持與信守。儘管針對某一條款的爭議只會更凸顯某候選人的支持者控制了大會，黨綱委員會的最大成就仍在於尋求妥協讓步，促進團內團結。在某些全國表大會，黨綱委員會多爲黨內某派系所主導以致於成功地採行許多極具意識型態的政策，但同時它也可能必須承受黨內因教條性議題而分裂的風險。奧斯丁・蘭尼 (Austin Ranney) 曾指出，大多代表和政黨領袖，包括角逐總統職位的候選人都相當重視黨綱，因爲他們執行兩項重要功能，其一是外部的功能，即盡可能吸引更多選民且得罪更少選民。其二是近來日趨重要的，也是內部的功能，即是以黨

綱團結黨內各派系並贏得他們熱誠的支持❹。

一般而言，大會召開後第三天多用於候選人的提名演說或第二度演講，隨後並進行精心策劃的會場遊行慶典。各候選人的樂團和啦啦隊會傾力製造所屬支持者最大的嘈雜聲，一方面也寄望尚未決定中意人選的代表們能被這股慶典所引發的熱情、信念與自發性所振奮。衛道人士不免會給予全國代表大會如此吵鬧與粗俗的面向一番冷嘲熱諷，但還是沒有任何候選人的支持者敢忽視這項程序。在會議主席依序詢問每一州的發言人並且宣佈該代表團的投票對象後，投票程序已然展開。各州依字母順序分別表態，若是在第一輪州的投票後勝利者已昭然若揭則可能出現「優勢效應」（bandwagon effect），使得後續的代表支持佔優勢的一方。領先者總希望以第一輪的優勢獲勝，敵對者企圖發動第二輪投票。門外交易於是產生，領先者可能因此成爲最終的勝利者。若是領先者於第二輪投票時呈現票數下降甚至支持大量流失的警訊時，他的優勢將因代表轉而支持其他敵對候選人而逐漸消退。

不論如何，從一九五六年到一九九二年，兩大黨的全國代表大會都能成功地在第一輪投票後即確定政黨總統提名人選。最後一次發生多次投票的場面是在一九五二年民主黨全國代表大會上。該次大會歷經三輪投票方選出艾德萊・史蒂文生（Adlai Stevenson）。投票最多次的記錄是一九二四年的一百零三次。由於極端意識型態分歧和毫無妥協意願造成了民主黨全國代表大會的僵局。大量的代表於大會前即承諾支持的候選人以及候選人提早宣佈參選的趨勢，再加上初選制的日益重要等因素，削弱了全國代表大會作爲決策主體的地位。甚且提名一任毫無競爭對手的連任總統，更使得這項過程形同加冕禮或是隨媒體起舞的慶祝盛典。一九八四年共和黨全國代表大會觀看了一捲雷根

總統競選廣告。一九八八年的代表大會更成爲回憶雷根八年總統任期與聆聽雷根告別演說的場合。同時他也象徵性地離開大會表示交棒給他的繼任者喬治・布希。

此外，大會另一個主要的重頭戲即是關於誰將成爲候選人的副總統競選搭檔的臆測。的確，當現任總統再獲提名時，其競選夥伴是誰將成爲整個大會各方利益關注的重心，就如同林登・詹森於一九六四年選擇赫伯特・韓福瑞 (Hubert Humphrey) 一樣。一九八〇年共和黨在底特律召開的全國代表大會中廣泛流傳前總統福特同意擔任雷根的副總統搭檔的猜測。然而，福特要求未來在白宮能擁有更多的權力致使雙方談判破裂，也導致雷根選擇曾經在提名過程中爲其對手的喬治・布希爲其競選夥伴。雖然曾有例外，例如一九五六年民主黨代表大會允許代表於第二輪選舉中圈選中意人選，但一般而言，代表大會幾乎是對提名人選作認可的工作而已。如此設計的最大考量在於「平衡選票」(balance the ticket) 以避免副總統候選人較之總統候選人更具有吸引力與獲票的潛能。吉米・卡特於一九七六年選擇瓦・孟岱爾即著眼於後者在東北部擁有卡特最欠缺的自由派和工會之支持。在其他情況下，總統候選人較喜歡選擇一些意識型態和理念較接近者而非顧及地理或派系均衡的競選搭檔。

在經歷一九七二年喬治・麥高文選拔湯瑪士・伊格頓 (Thomas Eagleton) 爲其競選夥伴事件後，建立一特別委員會以推選替代人選的必要性再度被提及，最後也使薩爾俊・席佛 (Sargent Shriver) 取代了伊格頓。自此，總統候選人莫不對可能的搭檔人選之背景資料進行詳細調查。吉米・卡特的幕僚群不但考核了衆多政治人物的合適性，甚且卡特也於選定孟岱爾之前親自面談了幾位候選人。一九八四年，孟岱爾更採取冒險的策略，選擇一位女姓副總統候選人以重振他原本平

淡枯燥的選戰。經過與衆多民主黨女性公職人員面試並完成背景調查之後，孟岱爾選定來自紐約的衆議員傑若琳・費拉洛。儘管這項舉動最初曾引起衆人高度興趣和民主黨選民的支持，但隨後媒體對費拉洛的財務狀況與其丈夫商業往來的報導卻爲孟岱爾的選情帶來不少麻煩，也嚴重地影響她的選票。喬治・布希於一九九八年選擇丹・奎爾 (Dan Quayle) 的驚人決定也招致對奎爾拒絕到越南服役的批評。媒體對奎爾的興趣反而爲布希製造不少困窘局面，也轉移了對布希發表提名演說的注意力。尤有甚者，更引發對布希作此抉擇的疑慮。一九七六年競選失利的共和黨候選人隆納・雷根於提名投票開始前即不尋常地提名賓州參議員理察・史契維克 (Richard Schweiker) 爲其副總統競選搭檔，主要無非冀望這項宣佈能匯整額外的自由派選票。一九九二年代表大會召開前夕，比爾・柯林頓宣佈選擇參議員艾爾・高爾爲其競選夥伴。高爾與柯林頓在諸多範圍相類似：兩人都是四十五歲左右、都是來自南方、在黨內也都屬中立派，具備相同的宗教與種族背景。儘管如此，高爾在許多層面可以彌補柯林頓的不足。例如，他是越戰退役軍人、擁有豐富參政經驗、同時具備環保與國防專家的身分。此外，高爾更能強化世代交替的形象，因此他的獲得提名也爲該黨及媒體所接受。

最後一項代表大會的工作即是聆聽總統候選人的提名演說。它之所以重要在於被提名人得利用此一機會表白大選的計劃與行程，同時感謝政黨領袖們及其家人。如此感動的時刻是爲酬謝總統候選人與其支持者數月來的辛苦耕耘，更期望代表大會結束後黨內未出現分崩離析的情況，而失敗者也能有風度地接受此一事實。這個結果將決定下個階段 —— 總統大選 —— 該黨是否能獲致最終的成功。一九七六年和一九八〇年現任總統極具爭議性的勝利導致該黨於大選時分裂與士

氣衰弱。另一方面，一九七六年的卡特與一九八〇年的雷根以挑戰者的姿態促成黨內高度團結，終於分別贏得十一月的大選。一九九二年，隨著該黨候選人於民意調查中一枝獨秀的表現，使得黨代表們離開紐約的代表大會時，人人顯得鬥志昂揚。他們不但在民衆面前展現了該黨的團結，更爲柯林頓與高爾塑造了積極的公共形象。相反地，一個月後共和黨代表離開位於休斯頓的代表大會會場時對於該黨飽受黨內鬥爭的損傷、選民支持的紛紛流失以及布希於民意調查中困獸猶鬥的掙扎早已了然於心。

傳統上兩黨被提名人於代表大會結束後都會作短暫的休假，然後在九月初勞工節假期結束後旋即及展開大選的選戰事宜。無論如何，近來的選戰幾乎從未間斷，選民也不會因爲如此短暫的休息後即轉爲敵視的態度。一九八八年，民主黨由杜凱吉斯的選戰中獲得此一教訓。當杜凱吉斯挾著代表大會後廣大的領先優勢暫避人群數週之後，共和黨卻趁機操縱了媒體，使民主黨原先的領先局面逐漸消退。有鑒於此，柯林頓與高爾決定化其於代表大會中所累積的資本爲動力，以乘坐大型旅遊公車的方式立即進行一連串「與人民會面」(meet the people) 的巡迴旅行，以確保在整個夏天仍能吸引選民的注意力，同時鞏固自共和黨休斯頓代表大會以來的民意調查優勢。

總統選戰

❏策略與組織

美國總統選舉往往持續好幾個月，而數以百計的會議、濫開支票與電視秀總不免招致曠日廢時之譏評。儘管如此，廣闊的國土、候選

人建立全國性知名度的必要性（特別是挑戰者）、衆多有待釐清的重大議題以及候選人在廣泛黨網之外提出較清晰的具體政策等等都是造成通往白宮之路如此漫長的決定性因素。此外，解決提名過程中可能引發的黨內分裂與整合協調政黨和候選人的組織等都是相當時間耗費的工作。

總統候選人必須承認，獲得黨內派系支持而贏得政黨提名與爭取全民參與的實際選戰之勝利，兩者係截然不同的命題。候選人經常會修正對於某議題所持之立場或改變自我形象以擴大選民支持的基礎。一個未能塑造中立地位以爭取中間選民支持的候選人往往要冒被掛上極端派或激進派標誌的風險。同時，候選人也應避免落入其他陷井：若是他的立場與他在初選時所獲得的支持差距過大，幫助他贏得提名的原始支持者可能放棄對他的忠誠。對那些較之一般選民更懷有意識型態偏好的政治行動者而言，亂開選舉支票或是政治立場模糊不清的候選人是最被鄙視的。只不過，若是候選一味依賴此種派系化的政黨支持將注定遭受失敗的結果。一九八八年，共和黨評估選民不喜愛過於自由派的候選人，所以布希極力攻擊杜凱吉斯此項立場。直到選戰將盡，杜凱吉斯也早已喪失早期民意調查的優勢，這位麻塞諸塞州州長終於化此項阻力爲助力，坦承他是民主黨新政傳統的擁護者。因此，他終於鼓舞了一直未曾努力爭取的民主黨政治行動者的支持。

總統選舉的最終目標是要贏得總統選舉人團中絕對多數的選票。各州依其擁有國會議員的總數（即衆議員加上兩名參議員）比例分配選舉人團的票數。候選人若於每一州獲得較多數的民選票即可囊括該州所有的選舉人團票。是以就實際運作而言，分別有五十個州舉行總統選舉（若加上擁有三張選舉人團票的哥倫比亞特區則有五十一個），選舉人團即成爲記錄各州選民偏好的一項設計。一九九二年的選舉人

團共擁有五百三十八張選票，意謂候選人至少要能掌握二百七十張票方能得勝。在這樣的制度下，擁有最多選舉人團選票的大州（如加州有五十四張、紐約州有三十三張、德州有三十二張、佛羅里達州有二十五張、賓州有二十三張、伊利諾州有二十二張、俄亥俄州有二十一張）將成為候選人最珍貴的寶藏。因為在這些州裏，即使是些微差距的勝利也會為候選人帶來為數可觀的選舉人團票。因此此項因素有助於候選人及其組織決定他們努力的重心。舉凡角逐總統職位的熱門者、他們的競選搭檔和家人等，莫不投注大量的時間與精力在這些大州，特別是大城市上，以求鞏固這些「最具影響力的州」(Swing States)。而在「勝者全得」(Winner-take-all)的制度下，導致候選人或政黨無須投注過多心力在非常穩定或是毫無希望的地區。反而是那些邊際州對選局的勝負起了關鍵性作用。一九九二年布希選戰的弱點充分展現在早於夏季初即放棄加州五十四張選舉人團票的事實上。而自一九六八年以來，加州已於每次總統大選中支持共和黨的候選人。另一方面，候選人多半不會顯現過度自滿的態度，他們至少會以蜻蜓點水的方式快速拜訪全國各地以表示絕不會忽略任何地區的心意。一九四八年哈瑞．杜魯門以著名的「汽笛終止巡迴旅行」(Whistle-stop tour)——以搭乘火車停靠各鄉鎮村落與大城市拜訪選民的全國性巡迴旅遊——增加個人拉票尋求支持的機會。只不過在現代的選舉中，候選人多以搭乘飛機的方式往返於各大城市向集會的群衆發表演說。候選人也多半能獲得很好的招待與回應。

現代總統選舉的策略與型態中最明顯重要的發展即是候選對電視的大量使用。候選人個別的曝光不僅是為訴求會場大廳或體育場內的選民，更重要的還是觀賞電視新聞數以百萬的民衆。一九八八年，布希就比杜凱吉斯更能有效地獲得電視新聞的報導。每當他於當天新聞

報導中就某項主題或時事發表評論時，群衆總會在幾句結論後給予數秒鐘的熱烈歡呼。一九八八年，新聞節目平均直接引用總統候選人的時間八點九秒，一九六八年時則爲四十三點一秒。

現今電視已是美國人民探知政治的主要管道。候選人不但盡可能努力獲取新聞報導的機會，更不惜投入大筆預算製作電視廣告。各競選組織以十分昂貴的價錢購買數十秒至數分鐘的時段以迎合收視高峰期的觀衆。隨著選戰的進行，廣告的數量亦隨之激增。到了投票日之前，廣告更是密集地出現在各大州的電視頻道。無可避免地在這麼短暫的時段裏候選人不可能談論任何政策，是以選戰公關顧問便著重於如何爲候選人塑造選民喜愛的有利形象。例如，他們強調候選人的誠信、正直、人格特質、關懷弱者以及其他道德優點。廣告中則出現候選人在選戰中與選民交談、在辦公室工作和家人共聚的輕鬆畫面。偶爾候選人會透過廣告針對某項議題傳達簡短卻深刻的訊息（例如播出一小段暴力犯罪畫面或統計數字以顯示候選人支持制定較嚴厲的法律和維持治安的政策）或是發動對其他候選人的攻擊。最有名（也是最具批判性）的廣告莫過於一九八八年布希的一則廣告。它描述一位黑人謀殺犯威利·赫頓經由麻塞諸塞州假釋計劃予以釋放後再犯案的經過。這則廣告暗示杜凱吉斯於處理犯罪的立場上過於軟弱，結果證明的確對選民起了作用。一九九二年柯林頓的智囊團對類似的選戰早有準備，並決定不再重蹈杜凱吉斯的覆轍，即對如此的攻擊毫無回應以致於給予共和黨塑造民主黨負面印象的機會。許多官員受命對任何抵損或指責柯林頓任何紀錄或立場的攻擊予以立即的反駁以迫使媒體也能報導正面的事由。近來更有許多選舉專家慣於利用簡單且容易辨認的旗幟或符號將候選人主要訴求的主題介紹給選民。例如，福特即宣稱他在位期間最大的成就是將美國由水門案的夢魘之中拯救出來，並

且恢復人民對總統的尊重與信任。因此他的電視廣告和選戰文宣不斷重覆「他再次使我們驕傲」(He's making us proud again) 的口號。

一九九二年的選舉中，媒體對選戰的報導方式以及候選人運用媒體的技巧都衍生了許多不同的發展。許多播報員在接受到關於他們渺視選情的報導之批評後果然一改常態，投入大量時段以分析重大議題，同時嚴格地檢視候選人所提出的指控與反指控。候選人本身尋求新的替代方式來傳達他們的訊息。他們接受晨間和晚間新聞較長的訪問。有別於傳統政治訪談節目，他們更常參加較具輕鬆性質並且有觀衆參與的「脫口秀」節目。一九九二年選舉末期，三位主要的候選人皆已數度光臨「有線電視網」(CNN) 的著名脫口秀節目「賴瑞・金現場」(Larry ·King Live) 。例如，柯林頓率先於「有線音樂頻道」(MTV Channel) 露臉以吸引年輕選民。他更於亞森尼・霍爾 (Arsenio Hall) 主持的夜間節目中以來賓身分戴上黑色墨鏡，表演了一段薩克斯風。不但如此，他更出席了數十次由地方電視台實況轉播的「鄉鎮集會廳討論會」(town hall meetings) 直接回答選民的疑問。而他的幕僚也趁此機會分發數千捲廣告文宣錄影帶。羅斯・裴洛則自掏腰包，花費至少六千萬元來支付選戰開銷。其中包括半小時由他向數以百萬觀衆解說聯邦預算赤字與批評對手的「非正式廣告」(infomercials) 。是以，新興替代性媒體的紛紛出現，如有線與衛星頻道，促使候選人有時可以規避長久以來即主導選情報導的主要電視台。過去二十年來，美國一再被稱作歷經「市場政治」(market politics) 的年代。批評者則不斷提醒大衆一項警訊，即全國最有權力的領袖之選拔竟是透過麥迪遜大道上一些公關公司或廣告專家以類似設計新產品肥皂或汽水的方式包裝、販賣並以此形象爲基礎所創造出來❺。然而儘管如此，期待總統候選人能不善用這些可以輕易吸引數百萬選民注意的媒體仍爲不

切實際的夢想。

選民可以成熟、負責的方式借助電視以決定個別總統候選人的優點。一九六〇年，共和黨候選人理查・尼克森與民主黨候選人約翰・甘乃迪便進行了一連串電視戰。甚且這些節目皆觸及許多重大議題範疇。甘乃迪成功地利用這些場合說服選民他並非如同對手所描述的那般缺乏行政經驗。尼克森則不僅未能如早先自信般預期的贏得辯論，反而製造了無助於其形象的失常表現。自一九七六年開始，每次選舉中兩位主要競爭者之間的電視辯論總能成爲總統選舉中的重頭戲。一九九二年，隨著民意對選戰的興趣益深，據估計有九千兩百萬美國人觀賞了最後的電視辯論。一九八八年有七千一百萬人。對布希總統而言，電視辯論被視爲反敗爲勝的最佳機會。只可惜布希的幕僚群以不滿辯論次數、規則與程序爲由拖延了數週，如此反而造成布希不敢與柯林頓正面交鋒的印象（例如布希稱柯林頓爲「牛津辯士」(the Oxford debater)。最後排了三場各爲九十分鐘的總統候選人辯論，外加一場總統候選人辯論。所有辯論都於十月中旬後的十天舉行。

在過去，候選人的辯論多經過反覆地排練，受限於問題內容以及必須於很短時間內回答記者抽籤的問題，使得眞正辯論的功效難以發揮。這些設計過的戲碼與早經安排的支持者和鼓掌部隊較不易令人印象深刻。一九九二年的第一場辯論即是依據傳統模式，羅斯・裴洛成爲大贏家。能與其他兩位主要政黨領袖平起平坐已經抬高他的身價，而他幽默平凡的智慧亦深獲觀衆青睞。除此之外値得注意的是，綜觀這三次辯論，布希與柯林頓皆專注於相互攻擊，有時似乎怕失去裴洛的支持者而對裴洛手下留情，如此考量無非是希望最後能同時贏得裴洛的支持票。新聞週刊於首次辯論後所作的民意調查顯示，百分之四十三的民衆認爲裴洛勝利，認爲布希與柯林頓獲勝的比例分別是百分

之十七與百分之三十一。裴洛的支持率一夜之間由百分之七驟升到百分之十四。

第二次的辯論則採用三方皆能接受的對談形式，由尚未決定投票目標的現場觀衆向候選人一一發問。辯論的規定採納柯林頓的建議，即候選人在回答問題時可以非正式的形態遊走於講台四週。這種方式也是最適合柯林頓的一種表達技巧，因爲他可藉由拉近與觀衆的距離，以具體的政見來應付選民提出的廣泛問題。至於布希，則於歷經選民責備他對於反擊對手過於軟弱的磨練後，表現更爲不自在。甚且好幾次被攝影機補捉到他頻頻看錶的鏡頭。此外，選民也對裴洛仗勢欺人與答非所問的態度產生反感以致哥倫比亞廣播公司於辯論後所作的民意調查顯示，百分之五十三的觀衆認爲柯林頓是最大贏家，至於認同布希和裴洛的支持度分別爲百分之二十五與百分之二十一。布希直到第三次辯論舉行時，才轉移焦點到主要的選戰議題上，稍稍挽回一些頹勢。然而即使到了這個時候，民意調查的結果仍肯定柯林頓表現較優秀。至於副總統候選人辯論中較引人注目的則是丹・奎爾竟然成爲艾爾・高爾的競爭對手以及裴洛的競選搭檔退役海軍上將詹姆士・史塔克戴爾（James Stockdale）是否會成爲歷次電視辯論中表現最拙劣困窘的候選人❻。

另一項總統選舉的特色即是如雨後春筍般出現的民意調查。一九六〇年的選戰顛峰期曾有十六項全國性民意調查公佈於世，到了一九八八年同期則有超過七十份的調查報告出爐，同時也廣爲媒體所分析報導，對選局的改變有著不可抹滅的作用。民主黨全國代表大會結束後，柯林頓所享有百分之十五支持率的領先優勢隨著共和黨全國代表大會於休斯頓的召開立即跌落數點。儘管如此，布希卻未能展現他於一九八八年該黨全國代表大會後征服杜凱吉斯並且領先直到終點的

表 7.4 1992 年總統大選最後民意調查

	柯林頓	布希	裴洛	未決定或其他
實際獲票率	43%	38%	19%	
蓋洛普／CNN／今日美國	44%	38%	14%	5%
哈里斯	44%	38%	17%	1%
哥倫比亞廣播公司／紐約時報	45%	37%	15%	3%
華盛頓郵報	43%	35%	16%	6%
美國廣播公司	43%	35%	16%	6%
全國廣播公司／華爾街日報	44%	36%	15%	5%
戰場民意調查	40%	36%	19%	5%

資料來源：Congressional Quarterly Weekly Report, 7 November 1992, p.3550

「反彈」(bounce) 本領。柯林頓於民意調查中擁有的優勢雖然逐漸縮小，但是從九月初到選戰結束前的最後一個星期，此種領先趨勢仍舊持續不變。儘管布希對柯林頓人格特質與誠信原則的攻詰最後生效，然而隨著對個人人身攻擊的更形尖銳化使總統選舉逐漸喪失其本質，這般殺傷力於最後關頭已起不了太大效用。最後的民意調查呈現柯林頓仍保有五至八個百分點優勢，最後的選舉結果亦顯示，柯林頓所獲民選票的勝利比例為百分之五。只有一份民意測驗低估了裴洛的獲票率為二至五個百分點（參見表 7.4 ）。

就選戰規劃而言，候選人於初選時即成立的個人組織必須與以全國性政黨領袖為首的正式政黨組織相互合作。為求選戰之途平坦順利，這兩個組織結構——個效忠總統候選人，另一個則著眼於各階層選民利益——是否能相互整合出一種和諧的協調關係是極其重要的事

表 7.5　1984、1988、1992 年總統大選選民描繪

1992 年所佔比例		雷　根	孟岱爾	布　希	杜凱吉斯	柯林頓	布　希	裴　洛
—	總得票率	59%	40%	53%	45%	43%	38%	19%
46	男性	62	37	57	41	41	38	21
54	女性	56	44	50	49	46	37	17
87	白人	64	35	59	40	39	41	20
8	黑人	9	89	12	86	82	11	7
3	西語裔	37	61	30	69	62	25	14
65	已婚	62	38	57	42	40	40	20
35	未婚	52	46	46	53	49	33	18
22	18-29 歲	59	40	52	47	44	34	22
38	30-44	57	42	54	45	42	38	20
24	45-59	59	39	57	42	41	40	19
16	60 歲以上	60	39	50	49	50	38	12
6	高中未畢業	49	50	43	56	55	28	17
25	高中畢業	60	39	50	49	43	36	20
40	大學畢業或以上	58	41	56	43	44	39	18

（續接表 7.5）

49	白種清教徒	72	27	66	33	33	46	21
27	天主教	54	45	52	47	44	36	20
4	猶太教	31	67	35	64	78	12	10
17	白種基本教派或福音基督教	78	22	81	18	23	61	16
14	家庭收入低於 $15,000	45	54	37	62	59	23	18
24	$15,000-29,999	57	42	49	50	45	35	20
30	$30,000-49,999	59	40	56	44	41	38	21
20	$50,000-74,999	66	33	56	42	40	42	18
13	$75,000 以上	69	30	62	37	36	48	16
24	東部	52	47	50	49	47	35	18
27	中西部	58	40	52	47	42	37	21
30	南部	64	36	58	41	42	43	16
20	西部	61	38	52	46	44	34	22
35	共和黨	93	6	91	8	10	73	17
38	民主黨	24	75	17	82	77	10	13
27	獨立人士	63	35	55	43	38	32	22
21	自由派	28	70	18	81	68	14	18
49	溫和派	53	47	49	50	48	31	21
29	保守派	82	17	80	19	18	65	17
11	首次投票	61	38	51	47	48	30	22

資料來源：1992 Voter Research and Survey exit Poll; 1984 and New York Times/CBS News exit Polls.

情。尼克森總統於一九七二年所發動的「連任選戰」(Campaign to Re-elect the President)對其他共和黨候選人毫無助益，也深爲政黨支持者所厭惡。其中最常見的即是避免公開爭論的呼籲。候選人個人的辦公室則會安排媒體與電視報導，簡明的發表候選人對特定領域中重大議題的看法，或是公佈演講稿及新的政策研究報告。候選人的幕僚更必須確定這些報導會公開播放以吸引衆多熱心的選民。候選人的幕僚中的首席顧問往往會於勝選後獲得政府重要公職的賞賜。例如，裘迪・鮑威爾(Jody Powell)便成爲吉米・卡特的新聞秘書，而漢彌爾頓・喬頓(Hemilton Jordan)則被任命爲高級白宮辦公室助理。

現任總統競選連任的確較其對手擁有更多優勢。他可於選戰方啓以明顯的全國性人物身分強調他的實際行政經驗，更可訴諸選民對總統的尊崇與信任。他也可以採行策略性的行動——例如尼克森總統訪問中國，或是他於一九七二年所主導的越戰和平任務等——來左右選戰的議題，同時讓對手只能窮於應付而無從改變事實。他投入選戰的時間經常較對手來得少，但他可以留在橢圓辦公室辦公爲藉口來解釋。由於總統舉手頭足皆是新聞，媒體會報導他的一言一行。另一方面，若是國家的經濟跌入谷底，總統自然也會成爲全民發洩不滿的衆矢之的，如同一九九二年時的喬治・布希。一九八〇年，伊朗人質危機始終是卡特總統最頭疼的問題，也在選民心中留下外交政策失利的深深烙印。反觀挑戰者的策略則一方面要攻詰現任總統的表現，另一方面說服選民他有能力和經驗可以作得更好。有些時候現任總統可以成功地將挑戰者搬上抬面，使他們成爲主要的議題。拜瑞・高華德與喬治・麥高文都因爲如此使選民嚴重地質疑他們的適任性。比爾・柯林頓的道德與經驗也一度成爲一九九二年選舉時的主題。或許對一位總統來說最壞的狀況是他必須繼承一位支持度已江河日下的同黨總

統。民主黨於一九六八年所提名的赫伯特・韓福瑞由於曾任詹森的副總統，因此也與不受歡迎的越戰政策脫離不了關連。因此他面臨了是否要為一項不須他負責的政策辯護，亦或是摒棄對總統的忠誠而大膽批評的兩難。尤有甚者，他更不能以曾輔佐現任總統的行政經歷自傲。一九八八年時的副總統喬治・布希擁有類似的困擾，即如何擺脫八年來潛藏在一位深孚眾望的總統背後之陰影，繼而建立自我的認同。儘管對手未能成功地將伊朗軍售的醜聞牽連到他的身上，布希仍然必須以自我理念與政策為基礎塑造新的形象。然而另一方面，以雷根之明顯繼任者的地位無疑有助於他鞏固黨內提名與大選選票。

❑總統選舉中的投票

每一位想要奪取多數選舉人團票的選戰專家都會將影響美國人民選舉總統的各項因素銘記在心。其中最主要的標準有三項，即議題認同（issue identification）、候選人認同（candidate identification）以及政黨認同（party identification）。

某項議題要能夠於選舉抉擇中佔有舉足輕重之地位必須要為選民所熟知與感受，選民必須熟悉此議題、強烈地關切此項議題，同時更要了解候選人對此項議題的立場。儘管美國政治系統的設計將立法與行政部門分開，並且可能各為不同黨派所操控，使得選民難以將施政的功過歸咎於誰。相對而言，仍然只有少數選民是依單一議題取向投票，大多數選民的投票動機多係基於對既存政府施政一般性的警悟或滿意。毫無疑問地，經濟狀況是一九九二年時最明顯的主要議題。百分之四十三的選民坦承工作和經濟是決定他們選票的主要動力。另有百分之二十一的選民將預算赤字視為影響其投票方向的主因。布希總統在遭受布坎南、柯林頓與裴洛的連番重擊之後，獨立承擔來自選民

的譴責。結果是，僅有不到三分之一的選民支持他處理經濟事務的手段。

選民於投票之前會再三考慮這些可能成爲美國總統的候選人之人格與特質是極其自然的事。考慮到總統貴爲一國之尊並且肩負世界安全的使命，選民會特別對候選人的經歷、能力以及個性穩定度感興趣。此外，他們也關切候選人是否誠信、正直，特別是身處後水門時期的選民更是強調上述特性。很少有候選人能像羅斯福與雷根那樣具備獲票的本領。這種特質不僅僅展現在能夠吸引社會各階層的支持，甚至連那些不贊同他們立場的選民也都自動投票給他們。有些時候某候選人獲得選民支持是來自選民對另外一位候選人人格的消極反應。隨著總統選舉中選民分裂投票情況的增加以及候選人逐漸擺脫政黨組織的操縱而自食其力，競選總統個人化的趨勢亦與日俱增。

儘管如此，政黨認同仍爲影響總統選舉的重要因素。雖然自稱不依附任何政黨的「獨立選民」人數正快速成長，仍舊有大約三分之二的選民自認屬於共和黨或民主黨。此外，政黨屬性的承諾日漸式微也是不爭的事實。例如，白種南方選民可能會投票給一位反對自由派民主黨的保守派共和黨候選人，但卻於另外的公職選舉中支持保守派民主黨候選人。無論如何，縱使某黨於某年的選舉中表現不佳，還是會有許多認同該黨的選民會支持該黨的總統候選人。例如，雖然吉米·卡特於一九八〇年時不孚衆望，卻仍有百分之六十九的民主黨人支持他。

民主黨於政黨認同度的展現曾經領先共和黨許多，也因此民主黨候選人多專心致力於獲取黨員的全力支持。共和黨則受限於較小的選民認同基礎，不得不訴諸於獨立選民或民主黨的反對者以贏得總統寶座。然而，民主黨卻逐漸面臨那些傳統上很少投票必須藉由社會團體

動員選民的挑戰。而共和黨的主要支持者——白種中產階級——則較會主動去投票。八〇年代白人選民政黨屬性的支持度呈現大範圍的萎縮，一九八四年時甚至不存在，一九八六年也不過佔百分之三有黑人選民的穩固支持使得民主黨免於實力下滑的地步，而尚能與共和黨相抗衡。是以，根據馬丁・瓦登堡 (Martin P. Wattenberg) 的研究，共和黨總統選舉的策略已由原先奪取民主黨和獨立選民之選票急轉爲只要鞏固其原有的票源基礎即可❼。

政黨認同這項因素有助於解釋爲何在政黨全國代表大會尚未正式推出該黨候選人之前，許多選民早已決定其選票的流向（例如一九八〇年時這項比例高達百分之四十八）。然而儘管如此，仍有百分之四十的選民坦承他們是於選戰進行當中方才決定其選票歸屬。是以，掌握這些尚未作下抉擇的選民仍爲贏得一場實力極爲接近之選戰的不二法門❽。

在第六章中已討論到，某些社會團體往往會成爲兩大黨之一的支持者。欲角逐總統職位的候選人不僅要熟知該黨的傳統支持來源，更要努力維持這項票源基礎。同時，對於如何吸引獨立選民以及那些於選戰初期尚無中意人選的選民更應瞭若指掌。共和黨近年來屢次於總統大選中獲勝主要即得利於民主黨傳統新政聯盟的瓦解。自一九七二年起的每一次大選，除了一九七六年吉米・卡特代表民主黨參選總統之外，南方各州始終支持共和黨候選人。即使於一九九二年，民主黨選票上出現兩位南方的候選人，共和黨的布希仍然贏得南方十一州中的七州，包含一百六十三張選舉人團票中的一百一十六張。八〇年代，共和黨亦橫掃落磯山脈和西部各州（除了杜凱吉斯曾於一九八八年贏得奧勒崗州和華盛頓州）。一九八四年，隆納・雷根在擄獲藍領階級工人選票方面表現優異，領先了孟岱爾九個百分點。而共和黨於

一九八〇年與一九八八年亦以幾乎相同的比例吸納了這個主要團體以及部份舊式民主黨聯盟的票源。雖然共和黨於吸引年輕選民支持的努力上，在一九八八年只比民主黨多出五個百分點，然而一九八四年雷根勝選中最了不起的成就即是於年輕選民的支持度上以其史上最年邁的總統之尊，創造了百分之五十九對百分之四十的領先優勢。

民主黨傳統聯盟包括少數種族與宗教團體，但近年來，這些地盤卻一再爲共和黨侵入。例如在信奉天主教的選民中——包含義裔、波蘭裔和愛爾蘭裔美國人——雷根和布希分別以百分之九與百分之五（一九八八年）的比例領先民主黨的對手。另一方面，民主黨仍壓倒性的擁有猶太教徒的忠誠支持。西裔美國人支持杜凱吉斯與布希的比例分別爲百分之六十九和百分之三十。至於黑人選民則持續提供民主黨總統候選人超過百分之八十的票源。

美國選民於最近選舉中最有趣的現象之一即是始於一九八〇年代所謂的「性別差距」(gender gap)。較之男性選民，女性選民傾向支持民主黨總統候選人。一九八四年，雷根於男性選民中以百分之二十五的比例領先孟岱爾，而女性選民中則僅有百分之十二的優勢。一九八八年，布希以百分之十六男性選票的領先比例超前杜凱吉斯，反觀女性選票，布希只不過享有百分之一的優勢。尤有甚者，婦女選民數量的龐大致使布希所獲的總額多數票僅達一九八四年雷根勝選邊際比例百分之十八的一半而已。八〇年代共和黨候選人之所以較能吸引男性選民主要是因爲他們特別強調國防、愛國心以及法律秩序。婦女則較關心社會議題如健康照料和教育，因此她們視民主黨候選人的主張較能符合其需要。

另外一項維繫近年來共和黨選舉勝利的因素主要是建立在西部與南部個州逐漸繁榮發展的穩固選票基礎上。如此項現象亦使得分析專

家認爲共和黨已掌握或「鎖定」(lock)了選舉人團中部份的選票。一九九二年，總統選舉人團於歷經十年的人口移動變遷後重新分配各州數額，上述地區各州亦蒙受其利。無論如何，柯林頓打破了共和黨這塊「鎖定區」，獲得了環落磯山脈以及太平洋岸各州大量選票。其中包括在擁有最多候選人票（五十四張）的加州，他以百分之十三民選票的優勢打敗對手。誠如所見，民主黨並未橫掃南部各州。在他們家鄉之外，柯林頓與高爾分別在喬治亞州和路易斯安那州較對手多出百分之一與百分之四的民選票。

共和黨之所以能夠連戰皆捷的關鍵在於掌握了那些於八〇年代在各工業重鎮所在地的州深具重要地位的所謂「藍領雷根民主黨人」(blue cover Reagan Democrats) 支持。然而，這群「雷根民主黨人」，於一九九二年又以二比一的比例重回民主黨的懷抱，也使得布希在幾個曾經於一九八八年促成他獲勝的重要州如紐澤西州、賓州、俄亥俄州、密西根州以及伊利諾州等慘遭滑鐵盧。居住在郊區的選民對柯林頓與布希的支持率分別爲百分之四十五和百分之三十七。而中等收入的選民更大量向民主黨靠攏，更遑論那些民主黨的傳統支持者如中下階層選民與少數團體。

民意測驗亦顯示柯林頓成功地鞏固了那些曾經是共和黨大本營的地理區各團體。較之布希百分之十一的年輕選民（十八至二十九歲）支持柯林頓。至於超過六十歲的老年選民則由一九八四年共和黨所享有的百分之二十一領先優勢轉爲一九八八年百分之一的領先優勢。一九九二年，民主黨候選人則以百分之十二的老年選票支持差距領先共和黨候選人。衆所皆知，經濟事務與國內議題主導了選舉的演變，認爲外交與國防議題對選戰具有決定性影響的比例只不過爲百分之八。這也解釋了爲何性別差距於近年選舉中有日漸縮小的趨勢。女性選民

中，柯林頓則以九個百分點超過布希。男性選民中，柯林頓則以百分之三的差距領先布希。

羅斯・裴洛所獲的選票支持各地不同。緬因州有百分之三十，猶他州則有百分之二十九（超過柯林頓成爲第二高票），密西西比州有百分之九，哥倫比亞特區則僅獲得百分之四的普選票。他在獲取白種男性、年輕人以及中等收入選民支持方面表現較佳。若是裴洛未曾參選，其支持者的選票將均衡的分散。各有百分之三十八的裴洛支持者坦承將支持柯林頓及布希，而表明不支持此二人者亦有百分之十五。

總統選舉的經費

美國總統選舉是一項非常昂貴的活動。選戰的漫長、空中往來與飯店住宿的花費、辦公室設備的租金以及電視時段的購買，更遑論選戰中各項瑣事的開銷等，都是造成總統選舉嚴重開支的累積代價。據估計麥高文與尼克森於一九七二年的選戰中雙雙花費了三千萬和五千萬的競選基金，這尚未包含獲得提名前的支出。在邁向民主黨全國代表大會之前，麥高文已投入一千一百八十萬的金額。

傳統上，共和黨較之民主黨募集與花費更多的競選經費。當然，這並不保證必然能贏得勝利。金錢係選舉中一項重要的動力，但它並非唯一的條件。尼爾遜・洛克斐勒於一九六四年與一九六八年以個人財產投入選戰企圖爭取共和黨提名卻兩次皆鎩羽而歸。波斯比和瓦德弗斯基 (Polsby and Wildavsky) 的研究顯示：

> 我們的觀點中最明顯和重要的結論即是，金錢並不能換得選舉的勝利。擁有最佳財力的政黨與候選人往往將成為輸家⑭。

他們認為，除了一九六八年的特例，即共和黨以兩倍於民主黨的競選花費於全部七千二百萬張普選票中以近五十萬張票的差距擊敗民主黨，本世紀尚未有任何一次的總統選舉出現失敗的一方較之勝利的一方花掉更多的金錢。

傳統上，美國選舉中競選經費的募得多靠個別的私人捐獻或是政客們的聯合獻金以及透過候選人個人的管道獲得。儘管來自號稱「肥貓」(fat cat)的富有政黨支持者的捐獻是個別候選人的主要財源，成千上萬美國選民以寄支票的方式所提供的小額捐款也在候選人心目中佔有一定的份量。尼克森的募款組織由捐獻者處募得大筆資金，而高華德於一九六四年選戰中所募得的一千七百二十萬則多來自忠誠支持者的小額捐款。在水門案召開聽證會的期間，各項利益交換、非法捐獻與貪污的證據一一出籠。這不僅為候選人的募款小組帶來莫大的壓力，使他們向大企業募款時更為提心吊膽，同時亦使民眾質疑政府與大企業相互掛鉤以換取資助尼克森選戰的基金。許多地下捐款更違反一九七一年聯邦競選法中要求政治獻金公開化的規定。而於後水門時期一片呼籲改革的氣氛中，國會終於通過了一項旨在降低大筆金錢對民主程序之影響的法案。

一九七四年的改革法隱含了項重大原則。國會也希望藉此減少選舉對大筆私人捐獻的依賴，進而減輕貪污的可能性

☐選戰的公共捐獻

該法案建立一項稅務驗訖基金，規定納稅人得於每年每人繳納的個人稅金中提撥一元作為捐獻某政黨的資金。迄今約有四分之一的美國人民係依此種途徑從事政治捐獻。透過此項公共基金各主要政黨候

選人均可獲得兩千萬元的競選補助金。此外，各黨全國性黨部與地方性黨部尚可募集二百九十萬元，但不得超出此上限。少數黨候選人可依該黨上次選舉中所獲票之比例分配到適當的補助金。兩大黨尚可個別獲得公共基金提供兩百萬元以負擔召開全國代表大會的花費。

在提名前階段，個別候選人得於初選和州代表大會花費的金額上限爲一千零九十萬元。而要成爲公共基金發放的合格者，參與總統競選的個別候選人首先必須至少獨立募款十萬元，其中五千元必須來自至少二十個個別州。之所以要訂定此項條件無非是希望唯有具備全國性基礎的眞正候選人方能獲得納稅人的補助。此外，每位候選人於初選中所能獲得公共補助金補助的上限爲五百萬元。原先該法案並未硬性規定候選人必得接受公共基金，然而政府補助的範圍自一九七六年以來的確日漸鼓勵候選人接受此項納稅人的金錢，並且願意接受聯邦關於競選經費的限制（一九九二年羅斯·裴洛自費參選的行爲係屬例外）。最後，競選經費的層次也必須考慮到諸如通貨膨脹率等物價指數。一九九二年大選中，布希和柯林頓分別得到五千五百萬的納稅人補助金，而兩大黨於總統大選中的花費亦不得超過一千零三萬元的上限。

□捐獻的限制

單一個人於單一選舉（初選與統大選分開計算）中所得捐獻之最高額度爲一千元。任何人於每次選舉年不得捐獻總額超過二千五百元的選舉獻金。任何組織於一次選戰中所能提供之政治獻金最高額度爲五千元，但舉凡地區性或州屬單位如工會、商業協會等，則可分開捐獻。一九七四年競選法亦規定候選人及其家人於選戰所能花費的金額上限爲五萬元。

這項聯邦競選法規曾遭到以前任參議員，同時也是一九七六年獨立候選人的尤金・麥卡錫爲首之自由派團體和以紐約州參議員詹姆士・巴克利（James Buckley）爲首的保守派所挑戰，並且交由最高法院審判。他們聲稱，由於這項法律限制了憲法修正案第一條賦予人民參與政治活動之自由，而且對少數候選人亦不甚公平，因此，它是違憲的。一九七六年一月三十日，最高法院完成長達二百二十七頁的複雜判決書，其中支持該法案某些條款，但對於另一些條款則認爲無效。是以國會隨即於同年年底再制定了一九七四年聯邦競選法的增修條文。最高法院判定，競選經費之限制只能適用於接受公共基金補助的候選人，同時取消候選人自行花費參選之金額限定。最高法院更放寬某些公民得代替候選人花費的項目，因爲如此的規定侵犯了個人基本政治權利。此外，根據此項修正後的法律，成立一個新的跨黨派六人聯邦競選委員會（於最高法院判決後重新組成）以執行競選經費法並監督公共經費的運作。

一九七九年，國會更通過立法幫助政黨重新恢復基層活動如推動選民登記與催促選民投票等。這項法律允許政黨於聯邦選舉經費規定之外得爲一般性政治活動進行募款和花費。自從一九八〇年開始，政黨便利用這種「軟錢」（soft money）做爲支持該黨總統候選人從事額外開支的管道。根據赫伯特・亞歷山大（Hurbert E. Alexander）的研究，兩大黨這類「軟錢」的花費已由一九八〇年的一千九百萬元增加到一九八八年的四千五百萬元。聯邦競選委員會一九九二年的報告中指出，民主黨全國委員會共花費三千萬元，共和黨全國委員會則用了三千六百萬元。在加上他們得用於總統選舉中的一千零三十萬元正常額度，而這些數目尚未包括兩黨在各州的募款與支出。有些觀察家認爲，導致這些軟性金錢發展如此迅速的主因在於聯邦競選經費的限制

額度過於低，是以這些用來重振政黨體系的金錢仍是在民主的規範之下運作。另一方面，批評者如「大團結」團體反論道，此種型態的競選花費無疑又重回富者捐獻的「肥貓」坐大時期，將造成合作式的捐獻以規避一九七四年選舉經費法的注意⑩。

柯林頓總統曾提議再次修改選舉經費法（詳見第五章），其中包含一條禁止運用「軟錢」以影響聯邦選舉（含總統選舉）的條款。同時他亦建議提高個人得於同一選舉週期捐獻的額度到達六萬元，並且增加納稅人的驗訖金，由一元調為五元，因此為總統候選人提供額外的競選公共補助金。

總統選舉人團

儘管西岸選民的投票活動仍持續進行，總統選舉計票的工作卻隨著傍晚時分東岸各投票所的關閉而立即展開。由於時差的因素，使得於全國各投票所中止投票之前，第一波暫時的開票結果已然傳出⑪。而各大電視網也紛紛運用電腦依據來自一些具代表性選區的開票結果預測誰將贏得某州的選舉，通常於全部選票開出之前，他們即能告知美國人民誰是下一任的美國總統，雖然民衆於選舉當天夜晚或是隔日清晨即可知道選舉結果，但是候選人團實際正式的投票則要在幾個禮拜後方才舉行。自從一七八九年以來，總統產生的方式一直是依循憲法所規定的程序，其目的在於保障個別州的權利。當選民於選票上圈選某位總統候選人與副總統候選人時，意味選民同時認同候選人所屬之政黨於該州所推出的選舉人名單。若是某黨總統候選人於該州獲得較多數普選票，該黨則授權這些選舉人將其選舉人團票全數投給該黨候選人。在許多州的選票僅印有候選人姓名而無候選人的名單。選舉

人隨後集合於該州首府，登記選票後密封寄到華盛頓，但是全國的總統選舉人團從未正式集會。

由於候選人可以些微的獲勝票數而獨享該州全部選舉人票，導致選舉人團的設計可能產生一種影響深遠的結果，即誇大了普選票的邊際勝利效果。針對選舉人團的質疑中，有三項批評堪稱最爲激烈：

(a) 一位獲得較多全國普選票的候選人仍有可能遭到失敗，因爲他 的對手卻能夠贏得較多的選舉人票。這種可能性曾經發生過三次—約翰・昆西・亞當斯 (John Quincey Adams)(1824) 、陸瑟佛・海斯 (Rutherford B. Hayes)(1876) 以及班傑明・哈瑞森 (Benjamin Harrison)（一八八八年）。甚至如吉米・卡特，雖然他以一百七十萬張選票的差距領先對手，但若是俄亥俄州和夏威夷州的選票中有九千二百四十五張流向福特，他卻可能失去這兩州的選舉人票⓬。

(b) 在這樣的設計下，後選人必須獲得絕對多數的選舉人票方能成爲總統。如果因爲強勢小黨候選人的干擾而無法產生擁有過半數選舉人票的總統時，憲法賦予眾議院以一州一票的方式重新投票選舉總統。批評者多視此補救措施威脅人民的民主意願。眾議院曾於一八〇〇年與一八二四年行使過這項權力，而一九六八年的選戰中，喬治・華勒斯也差點造成如此的僵局。無論如何，華勒斯仍未能爭取到足夠的選舉人票以推翻尼克森的勝利（參見表 7.6 ）。

(c) 儘管成爲各州選舉人的某黨黨員理應支持同黨總統候選人，但是並無法理上的強制性，有時候某黨選舉人仍會違背該州選民的意願而投票支持不同的候選人。例如，一九七二年時維吉尼亞州的共和黨選舉人卻投票支持自由黨候選人約翰・哈斯潑 (John Hospers) 而非同黨的尼克森。一九七六年也有一位共和黨的選舉人支持雷根而非福特。

表 7.6 總統選舉人團與普選票

		選舉人團票數	普選票	
1968				
	尼克森（共）	302	37,770,237	(43.4%)
	韓福瑞（民）	191	37,270,533	(42.7%)
	華勒司（AIP）	45	9,906,141	(13.6%)
1976				
	卡特（民）	297	40,827,394	(50 %)
	福特（共）	240	39,145,977	(47.9%)
	麥卡錫（獨立）	—	745,042	(0.9%)
	其他	1	965,505	(1.2%)
1984				
	雷根（共）	525	54.455,093	(59.0%)
	孟岱爾（民）	13	37,567,331	(45.7%)
1988				
	布希（共）	426	48,881,278	(53.4%)
	杜凱吉斯（民）	112	41,805,374	(45.7%)
1992				
	柯林頓（民）	370	44,908,233	(43.2%)
	布希（共）	168	39,102,282	(37.7%)
	裴洛（獨立）	0	19,741,048	(19.0%)

針對上述缺失，曾經有上百件憲法修正案的提案出現，有的希望改選舉人團的規則，有的則乾脆主張廢除之。吉米・卡特曾於執行初期支持改革選舉人團的運動，他更主張以直選制取代此一名存實亡的制度。近年來最受好評的修正案是由印地安那州參議員貝奇・拜爾(Birch Byah) 所提出。他建議若是在第一次的投票中沒有任何候選人能獲得超過百分之四十的普選票，則就得票最高的兩位競爭者在進行多數決的直接選舉。一九七九年七月，參議院曾以五十一票對四十八

表 7.7 柯林頓、布希和裴洛所獲選舉人團票數和普選票比例

柯林頓（民）370 張選舉人票（43%）					布希（共）168 張選舉人票（37.4%）				
	選舉人票	柯	布	裴		選舉人票	柯	布	裴
阿肯色	6	53.2	35.5	10.4	奧勒崗 *	7	42.5	32.5	24.2
加州	54	46.0	32.0	20.6	賓州	23	45.1	36.1	18.2
科羅拉多	8	40.1	35.9	23.3	羅德島 *	4	47.0	29.0	23.2
康乃狄克	8	42.2	35.8	21.6	田納西	11	47.1	42.4	10.1
德拉瓦	3	43.5	35.3	20.4	佛蒙特	3	46.1	30.4	22.8
哥倫比亞特區 *	3	84.6	9.1	4.3	華盛頓 *	11	43.4	32.0	23.7
喬治亞	13	43.5	42.9	13.3	西維吉尼亞 *	5	46.7	35.4	15.9
夏威夷 *	4	48.1	36.7	14.2	威斯康新 *	11	41.1	36.8	21.5
伊利諾	22	48.6	34.3	16.6	阿拉巴馬	9	47.6	40.9	10.8
愛荷華 *	7	43.3	37.3	18.7	阿拉斯加	3	39.5	30.3	28.4
肯塔基	8	44.6	41.3	13.7	亞歷桑納	8	38.5	36.5	23.8
路易斯安那	9	45.6	41.0	11.8	佛羅里達	25	40.9	39.0	19.8
緬因	4	38.8	30.4	30.4	愛達華	4	42.0	28.4	27.0
馬里蘭	10	49.8	35.6	14.2	印地安那	12	42.9	36.8	19.8
麻州 *	12	47.5	29.0	22.7	堪薩斯	6	38.9	33.7	27.0
密西根	18	43.8	36.4	19.3	密西西比	7	49.7	40.8	8.7
明尼蘇達 *	10	43.5	31.9	24.0	內布拉斯加	5	46.6	29.4	23.6
密蘇里	11	44.1	33.9	21.7	北卡	14	43.4	42.7	13.7
蒙大拿	3	37.6	35.1	26.1	北達科達	3	44.2	32.2	23.1
內華達	4	37.4	34.7	26.2	奧克拉荷馬	8	42.6	34.0	23.0
新罕布什爾	4	38.9	37.6	22.6	南卡	8	48.0	39.9	11.5
紐澤西	15	43.0	40.6	15.6	德州	32	40.6	37.1	22.0
新墨西哥	5	45.9	37.3	16.1	維吉尼亞	13	45.0	40.6	13.6
紐約 *	33	49.7	33.9	15.7	懷俄明	3	39.6	34.0	25.6
俄亥俄	21	40.2	38.3	21.0	南達科達	3	4.2	40.2	21.8
					猶他	5	43.4	24.7	27.3

* 民主黨候選人贏得該州選舉人票（1988 年）

票通過以上述建議為主的憲法修正憲之提案，可惜仍未達到三分之二法定多數的要求。此外，也有一些較不激進建議要求修改「勝者全得」的設計。這項提案建議將選舉人票的分配方式改為依個別候選人

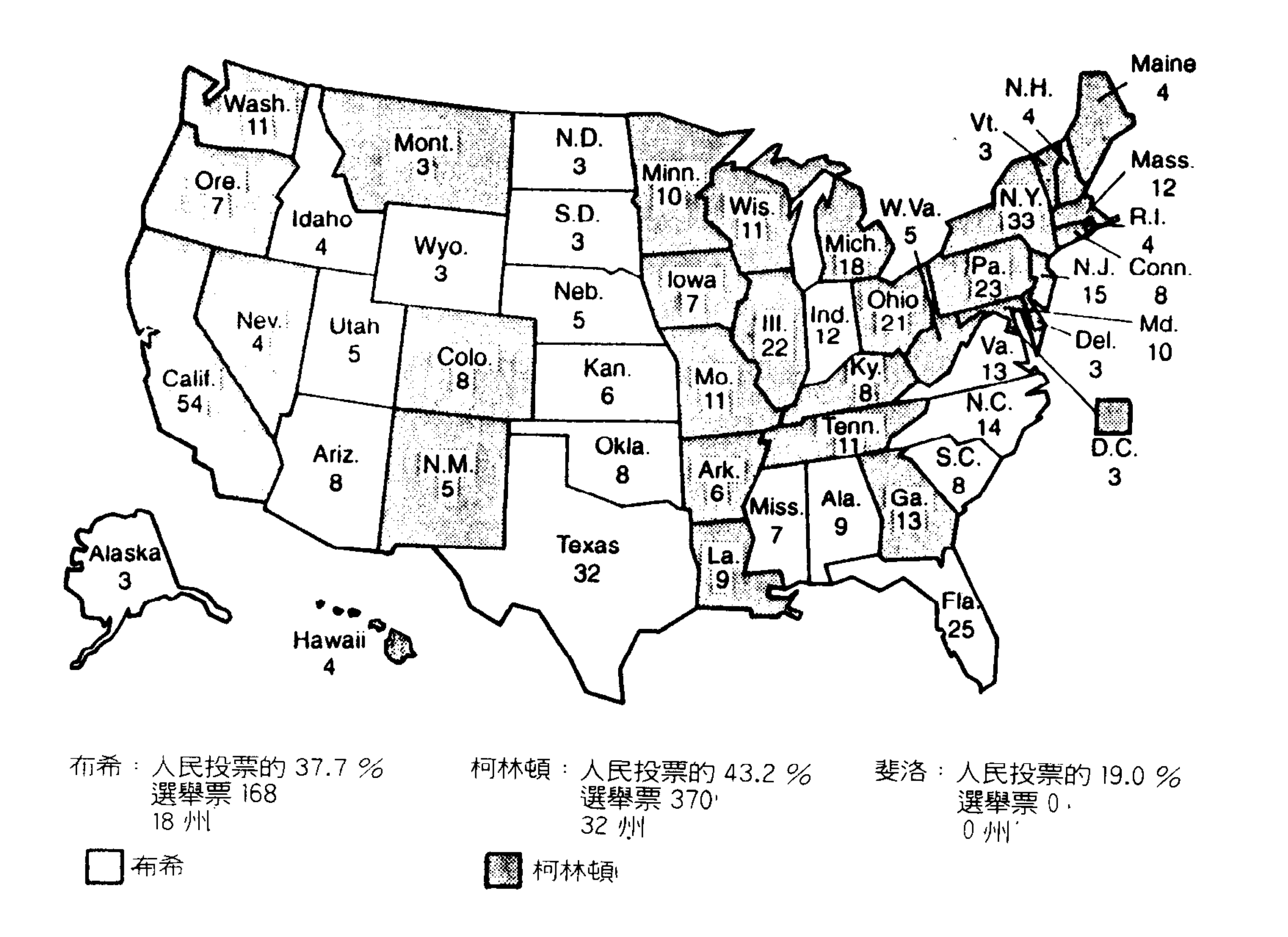


圖 7-1　1992 年總統大選選舉人團票分配

於該州所得普選票的比例分配之。然而，這項設計勢必使得候選人更難鞏固絕對多數。

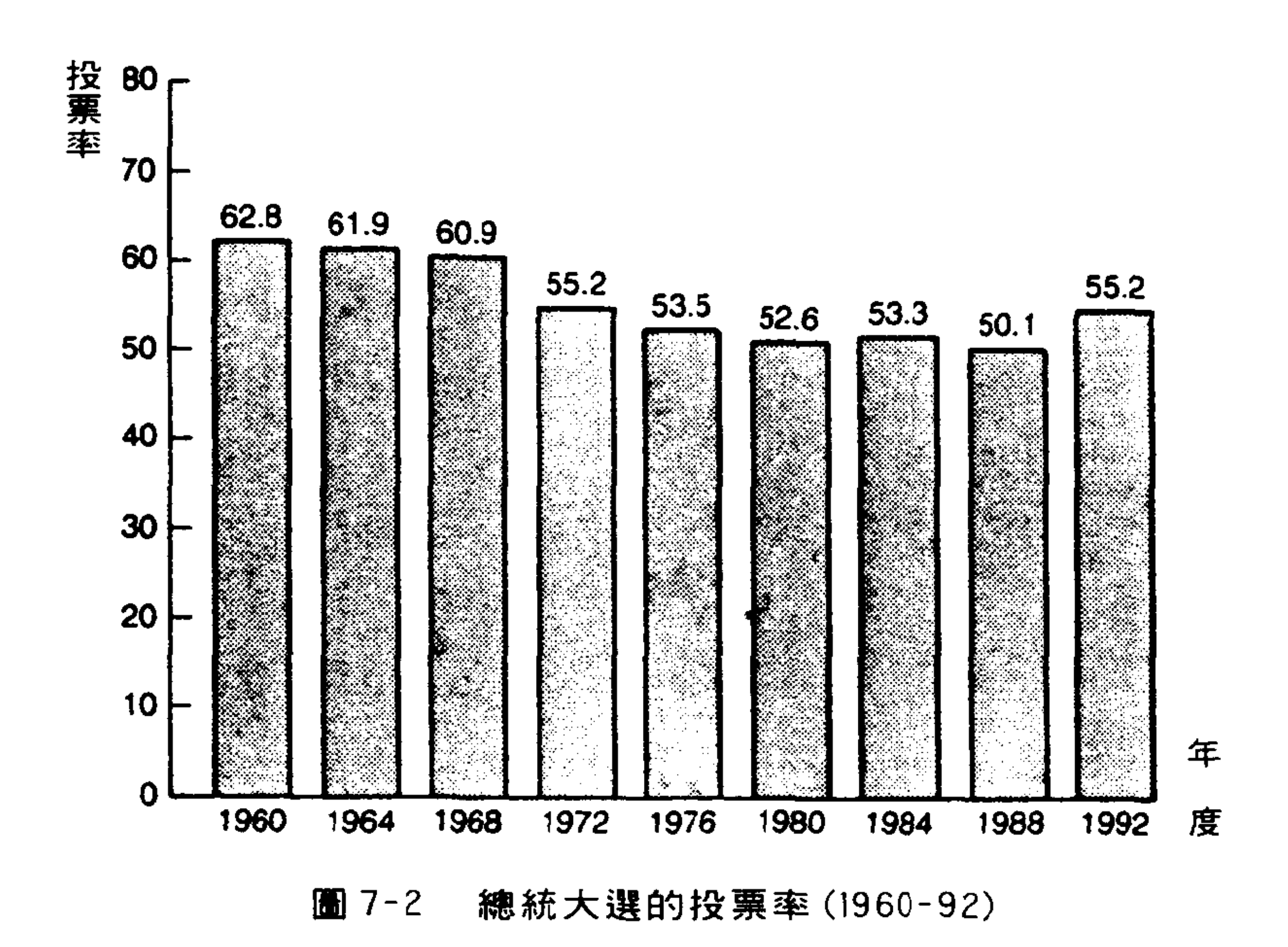


圖 7-2 總統大選的投票率(1960-92)

為何現行選舉人團的制度得以存活如此之久？或許最簡單的答案是人民對某特定改革的方法仍缺乏一致的共識。全國性的直選制度減低州於總統選舉中的角色。而聯邦憲法之設計即為保障各州的利益，任何改革都將剝奪小州或人口較少州的影響力。其他反對直選的聲浪則認為現今主宰該州選舉人團票源流向大城市將因直選制的實施而失勢。尤有甚者，少數團體的影響力也將大大降低。還有人擔心直選制將破壞兩黨制，鼓勵少數黨候選人參選。由於上述理由使得選舉制度的改革勢必遭遇來自主導修正案通過的主體——聯邦國會與各州議會——之嚴厲反對。

美國的政治參與

與歐洲諸多民主國家相較之下，美國選民於全國性總統大選中的投票結果並不十分突出。一九六〇年，甘乃迪－尼克森選戰中所締造的百分之六十二點八之投票率已經超出一般標準。一九八八年的選舉幾乎只有一半的合格選民實際參與投票，而百分之五十點一的投票率則是自六十四年前婦女獲得投票權以來的低投票結果。至於沒有刺激性總統大選的國會期中選舉更只吸引三分之一的選民投票。儘管如此，一九九二年總統大選所締造的百分之五十五點二的投票率仍是一九六八年以來最高的。同時於吸引新選民（一千三百萬）與總統投票人數（超過一億四百萬）方面更是創下新記錄（參見圖 7-2 ）。

證據顯示，一旦某種團獲得投票權並不必然會立即使用這項權利。儘管近年來男性與女性的投票率並無顯著的差異，但於一九二〇年憲法修正案第十九條通過之後，婦女開始使用這項新權力的頻率仍是非常緩慢。自從七〇年代初期，美國選民的投票率受限於年輕選民政治參與感的低落總是低於百分之五十，也導致憲法第三十六條於一九七一年批准通過。

造成如此低投票率的最重要因素是登記法的影響。美國係世界上唯一由個人主動進行選民登記的民主國家。在其他國家，通常都是由政府擬定名單，然而盡可能地獲取選民的登記。而在美國的許多州，個別的選民有義務於選前自行登記爲合格選民。凡是未能於特定日期完成此項手續者，縱使技術上他們可以循其他管道投票，卻無法於選舉日行使投票權。一九八八年，實際登記爲選民的比例約爲百分之七十點五，其中成年選民佔百分之五十點一。

國會於一九九三年通過一項法案並經柯林頓總統簽署，這即是著名的「汽車選民法」(motor voter bill)。其中最主要的條款係要求各州允許民衆在申請駕駛執照時即順便完成選民登記。這項即將於一九九五年生效的法案同時規定各州得以郵寄方式提供選民登記以幫助殘障者並且分配福利支出。一九九二年全美約有一億七千七百萬人已屆投票年齡的合格選民，但卻只有一億二千二百八十萬的選民事先完成登記的手續。另外，一億七千二百萬美國人擁有駕駛執照或其他分識別卡。支持改革的人士指出，藉由提供更簡便的登記程序，全美各州將增加五千萬爲合格選民。

在一九八四年的選舉中有九千二百六十萬選民參與投票，卻也有八千四百萬已屆投票年齡的美國選民放棄行使這項權利。蓋洛普民意調查中心於選後進行一項解釋爲何選民不投票的民意測驗。結果顯示在表 7.8 。

表 7.8　1984 年總統大選選民不投票原因

・未登記	五千四百萬
・不喜歡候選人	一千七百四十萬
・沒有特別原因	一千四百萬
・生病或殘障	一千二百萬
・工作無法分身	一千二百萬
・不方便	一千二百萬
・非美國公民	一千零四十萬
・非選區居民或不符合居住規定	一千零四十萬
・出外旅行或不在家	八百零七萬
・不知道投票所地點	五百萬
・未獲缺席票	一百七十萬
・其他原因	一百七十萬

資料來源：Gallup Poll, 9 December 1984

儘管美國社會中高達百分之二十的人口遷移之流動性可能加劇這股潮流，許多造成選民不投票的原因在其他國家也是大同小異。傳統上扮演動員選民的機制如政黨和工會等已經逐漸衰微。而早期由政黨活躍份子所主導的地方性選戰也早已為非人性的電視媒介所取代。眾多的變數可以適用於某特定選舉：一九七二年及一九八四年的選戰多被選民視為成敗已定，是以投票與否似乎並不特別重要。一九八八年的選舉所欠缺的則是一股深信選舉是於兩股清楚且對立的哲學中作下重大抉擇的使命感。由於選舉過程如此冗長而乏味，使得紐約時報與哥倫比亞廣播公司於十月末所作的民意測驗亦清晰的顯示，將近三分之二的選民希望在布希與杜凱吉斯之外還能有第三個選擇。有超過半數的選民認為這場選戰相當枯燥無趣，另外則有將近半數的選民感覺這場選舉比起前次大選更不具意義。同時，缺少值得憂慮的重大議題亦是導致投票率低落的主因之一。一位美國前任人口調局局長曾說：

> 和平與繁榮通常能使投票率降低，亦有助於現任者。換句話說，如此的投票率形同默認現狀。然而，對現狀的持續不滿似乎對民主來說較有價值⓲。

投票率於一九九二年回升主要係基於幾項因素。民意調查顯示，百分之七十九的選民表示他們對總統大選充滿興趣，同樣的指數在一九八八年為百分之六十四。此外，候選人利用新的替代性溝通方式、經濟的蕭條與羅斯・裴洛的攪局等皆有助於啓發選民的參與興趣。同時，許多州自一九八八年起即放寬登記規則，更有許多州針對極具爭議性的議題進行公民投票。凡此種種皆鼓舞了高度的投票率。人口年齡層的變化亦引發不同於以往的效果。年輕選民愈來愈不喜歡投票。

而人口統計局的研究更發現，在一九八〇年到一九九二年間，十八歲至二十四歲的選民減少了將近四百萬，而二十五歲至四十四歲的年齡層人口則增加了兩千萬⓮。

教育似乎是決定投票結果最重要的原因。例如，一九八〇年選舉時的一項調查發現，百分之八十具大專學歷的選民坦承投票，而教育程度爲高中畢業的選民中也有百分之十八點九參與投票，至於高中程度以下的人口中參與投票的有百分之四十二點六⓯。收入、教育程度與職業背景三者乃息息相關，而三者程度愈高者，投票的可能性就愈大。人民的政治效能感愈強，意味他們能夠了解並影響政策，則引發他們投票的動機也就愈強。不投票的選民通常爲年輕人、老年人、教育程度極低者、居住在鄉村者、南方人、工人、黑人或是對政治不感興趣的人。

註 釋

❶ *Ryan J. Barilleaux and Randall E. Adkins, The Nominations: Process and Patterns' in The Elections of 1992, Michael Nelson (ed.)(Congressional Quarterly Press 1993), p.26.*

❷ *Ibid., p.29.*

❸ *Alan Grant, The US Presidential Election of 1992, Parliamentary Affairs, April 1993, pp.238-54.*

❹ *Austin Ranney, The President and His Parly, in Both Ends of the Avenue, A. King (ed.)(AEI Press 1983),p.136.*

❺ *Joe McGinniss, The selling of the President 1968 (Trident Press 1969)*

❻ *Alan Grant, op. cit.*

❼ *Martin P. Wattenberg, From a Partison to a Candidate-centered Electorate, in The New American Political System, Second Version, Anthony King (ed.)(AEI Press 1990), pp.158-60.*

❽ *William H. Flanigan and Nancy H. Zingale, Political Behavior of the American Electorate, 5th edn (Allyn and Bacon 1983), p.159.*

❾ *N. Polsby and A. Wildavsky, Presidential Elections, 4th edn (Scribners 1976), p.52.*

❿ *Congressional Quarterly Weekly Report, 15 May 1993, pp.1195-1200, and National Journal, 17 October 1992, Return of the Fat Cats, pp.2350-54.*

⓫眾議院曾於第九十九屆和第一百屆國會通過總統選舉時全美（指本土）各

地投開票所同時關閉的法案，但卻分別遭參議院拒絕。西岸的政治家聲稱，勝選者消息的傳出將影響西部地區尚未關閉的投票所之投票率。

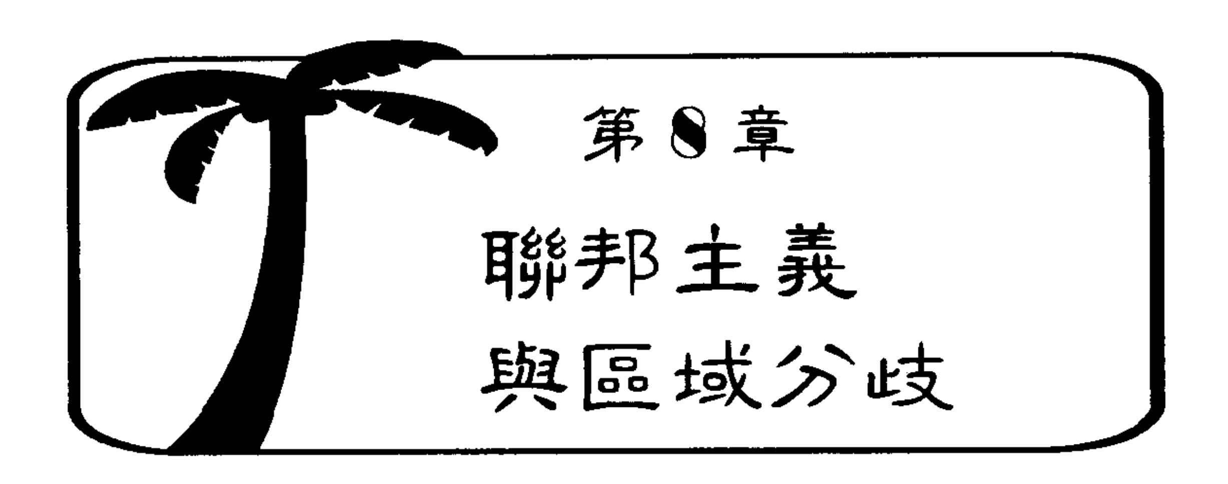
[illegible] *Time, 4 April 1977.*

[illegible] *Congressional Quarterly Weekly Report, 21 January 1989, p.135.*

[7] *Congressional Quarterly Weekly Report, 15 May 1993, p.1258.*

[illegible] *US Bureau of the Census, Current Population Reports, April 1982, p.3.*

原书空白页



聯邦原理

開國先賢們於一七八七年費城制憲會議中所建立的政府體制，係爲調解當時各種衝突之政經利益所必要的妥協性產物。事實上聯邦主義(Federalism)爲一折衷方案。一方面源自於獨立的十三州無法接受中央單一體制，另一方面卻又鑒於一七七六年至一七八七年間由各自治州所組成的鬆散邦聯(Confederation)無法有效行事，是以有如此妥協性的設計。也因此聯邦主義的安排兼顧了維持國家統一同時有助於區域分歧的調和。儘管憲法原文並未提到任何有關聯邦主義或聯邦制的字眼，但美國卻始終被視爲此種妥協式統一型式的主要範例。隨後有許多國家起而效尤。惠爾(K.C.Wheare)曾對聯邦原理有著如下的描述：

聯邦原理係一種分散權力的方法，如此使得中央政府與地方政府

得於各自管轄之範疇內，享有相互合作卻又各自獨立的關係❶。

惠爾認為，由各州集合而成的美國最基本的特質即是憲法創建了權力分散的安排，同樣地，各州政府於某些事務上亦不受中央政府的約束。此外，中央政府與各州政府權力的行使皆及於人民，所有美國人民都必須服從這兩個不同層級的政府。

因此美國的聯邦制並非以聯邦政府為首，地方政府為基石的金字塔結構。就憲法的詮釋而言，聯邦政府與各州政府於其所屬的權力範疇內享有平等的地位。尤有甚者，地方政府中的各個單位都是各州的附屬體與組成份子，各州有權變更前者的權力結構與運作範圍。換言之，各州本身即為一單一體系。

至於聯邦體制能否維繫甚或成為有較率的決策與行政機構有賴於某些重要的機制與實踐。首先，成文憲法的崇高地位不容置疑，如此分權原則才得以為各級政府所遵守。這項「最高條款」(Supremacy Clause) 明確地表明美國憲法和各項美國法律為最高法。因此，特別是當各級法律相互抵觸時，憲法規定聯邦法律的效力優於各州法律。

另一項重要的原則是，一旦分權主義遭遇衝突時，仍有一個公認的單一主體得以扮演仲裁紛爭的角色。最高法院即具備此項憲法審查功能。儘管早期仍有不少異論，最高法院的裁決仍被視為得約束聯邦與政府。

欲求聯邦主義完美實現，憲法修改權則不得落入任何一級政府手中，否則將導致某級政府屬於另一級政府。美國聯邦國會與各州議會（或各州制憲會議）皆享有憲法修正案的提案權。甚且，聯邦的關係更意味各州不得單獨脫離此體制，同時聯邦政府亦不得以違反其意志為由而任意驅逐某州。在多數的聯邦體制中，小州的利益多半經由平

等代表權（參議院）或是依各州人口多寡而賦予眾議院更多的議員人數。美國參議院的組成乃費城制憲大會時最重大的妥協之一，其目的無非係保障人口較少州之權益❷。

開國先賢們假設各州將執行諸如維持法律秩序等重要國內性的角色，是以憲法並未詳細條列各州的功能。憲法倒是明確地標示各州所不能作的事，如針對某些可能危及國家團結的行動自由予以限制。同時憲法也對新成立的聯邦政府定下許多可為及不可為的法則。聯邦政府與各州政府的權力大致如下：

⑴聯邦政府「列舉權」 聯邦國會有權針對憲法第一條第八款所規定的特定領域如國防、貨幣、郵務以及國民歸化等議題制定相同法律。

⑵聯邦政府的「固有權」 聯邦政府有權依其身為中央政府的「固有」角色而執行某些事務。其中最重要的莫過於建立外交關係與發動戰爭的權力。

⑶聯邦政府的「隱含權」 除了憲法明示列舉聯邦國會特定的立法權外，憲法第一條第八款尚且賦予聯邦國會為執行上述列舉的權力得制定任何「必須而適當的條款」(necessary and proper)。

⑷聯邦政府與州政府「共同擁有的權力」 諸如徵稅等領域，聯邦政府與各州政府得同時立法以規範之。

⑸聯邦政府特別不得行使的權力 聯邦憲法第一條第九款列舉諸多限制聯邦國會立法的權力如出口稅、贈舉勳位或港口的權力。

⑹州政府不得行使的權力 聯邦憲法第一條第十款限制州政府於某些範疇內得行使的權力。例如，州政府不得於外國政府訂定條約或徵收進出口稅。

⑺州政府的「保留權」或「剩餘權」 憲法第十條修正案乃為求憲

法能順利批准而成爲人權條款的一部份。它規定任何未明示賦予聯邦政府或未禁止各州政府的權力皆屬於各州及其人民。

儘管憲法對於聯邦政府與州政府權力的劃分如上，但由於新事務不斷衍生，致使實際運作的結果反而使如此的規定更趨複雜，同時針對憲法原文的解釋亦衆說紛云。最高法院不得不就個別案件進行憲法解釋以平息糾紛。但誠如惠爾所言，一旦某級政府被授予在特定範疇內行事的權力，它即不受另外一級政府的控制❺。

現代聯邦主義之發展

費城制憲會議所創設的聯邦制度於建國初期曾經成爲主要的政治爭議。以傑佛遜爲首的民主共和黨 (The Jeffersonian Democratic Republicans) 主張嚴格限制中央的權威以保障各州的權利，免於遭受中央集權的侵害；然而以漢彌爾頓爲首的聯邦黨人士 (The Hamiltonian Federalists) 則深信欲避免美國再度陷於分裂危機的唯一機會即是強化中央政府的權力與地位。

儘管大多數美國人民能夠接受憲法爲中央與地方權威之間塑造了一種既獨立又合作的關係之觀念，一股強烈的民意卻認爲事實上聯邦與各州並非一平等的夥伴關係，不僅如此，他們更視聯邦乃爲各州的集體創作，理應臣屬於後者。特別是南方各州多宣稱該州議會有權宣告未獲其同意的聯邦國會立法無效。縱使此類立法經聯邦國會通過成爲正式法律，他們亦否認這些立法的有效性。這種觀念直到內戰結束後方得以平息。隨著南方戰敗，最高法院首席大法官山姆・柴斯 (Samuel Chase) 更明確強調了聯邦的可透性：

從表面的條文看來，憲法象徵一個不容毀壞的聯邦共和國。然而事實上它卻是由五十個不容毀壞的州所組成❹。

自內戰以後，聯邦政府的管制活動擴展到各個層級。其中最驚人的發展即是聯邦政府的角色在其與各州間的關係益形重要。爲數繁多的社會和經濟因素影響了首府華盛頓責任的成長，更有助於聯邦制中分權精神之變質。首先，強烈國家認同之發展刺激了接受中央政府擴大的文化背景；同時，雖然國家領土幅員廣大，但是日漸便利的交通與日趨頻繁的地區流動性促使美國人民更加熟知國家其餘地區的社會狀況。而現代大衆媒體所帶來的結果之一即是愈發提供了一致性標準和服務的供應。

其次，美國成爲二十世紀的世界超級強權也強化了聯邦政府的影響力。如此的角色轉變導致聯邦預算的激增以及公職人員和軍備能力的擴張。復由於聯邦政府成爲私營國防相關工業工作的立約者與供應者，其所作之任何決策對各州及其人民的經濟福利影響甚巨。尤有甚者，一九三〇年代的大蕭條更給予聯邦政府介入處理各主要社會和經濟弊病的最大動力。藉由直接提供工作機會與失業保險等計劃，華盛頓中央成功地解決或者緩和了許多問題，也適時地塡補了各州政府不能或不願處理這些危機的眞空。在這段時間，許多未從事改革或由鄉村勢力所主導的州議會多棄衆多引發國家各城市的重大問題而不顧。是以各城市政府在求助無門後轉而尋求聯邦政府照顧的情形也就不足爲奇了。某些州政府未能採取積極策略以解決各城市的危機對於中央的集權有一定的激勵與強化作用。在高度複雜的工業社會中所引發的各項問題的確會爲聯邦制度帶來挑戰。每當這些問題超越了聯邦和州的界線時，聯邦政府經常必須投入協調各項政府的計劃。

過去兩百年來，這些社會與經濟因素早已形成要求改變聯邦制度中種種憲政和政治關係的壓力。有志於改革聯邦制度者亦採行數種不同方式企圖創造新的轉變。

□憲法修正案方式

欲改變此種憲政關係最顯著的方法即是直接修改成文憲法的內容。事實上自一七八七年起，已有數項憲法修正案的通過對聯邦體系帶來了重大的影響。例如內戰後通過的第十四條修正案授權聯邦政府得要求各州爲全體公民提供「正當法律程序」(due process of law) 和「法律平等保護」(equal proection of law) 等保障。而原本是爲制衡聯邦政府而制定的人權法案，從第十四條修正案生效起，亦同時適用於各州政府。由於聯邦政府有此義務執行上述條款，自然更能藉責任之名行直接介入各州事務之實❺。

一九一三年所通過的第十六條修正案可說是改變現代聯邦主義最重要的憲政變革。該條款賦予聯邦政府對個別收入課徵累進稅的權力，如此強化了中央的財政地位。若缺收這份豐盈的收入來源，聯邦政府將無力負擔國防與外交政策的開支，更遑論於社會及經濟範疇內發揮立竿見影的功能。如此更將迫使中央向各州請求贈與或補助以彌補其開銷。實際上，聯邦政府多半逼迫各州讓出收入稅賦，最終反而形成各州被動地接受中央的補助。

□憲法的司法解釋

最高法院的判決對聯邦關係也造成深遠的影響。儘管在歷史上不同階段中最高法院曾堅持第十條修正案的條款（各州的保留權）而限制聯邦政府的權限，然而現代的司法實踐卻多強調較爲寬鬆的憲法解

釋而允許中央權力的大規模擴張。其中最具關聯性的三條款分別是：

(a)「必須與適當條款」。

(b) 聯邦國會課徵「一般國防與福利稅」的權力。

(c)「州際貿易條款」(the inter-state Commerce Clause) ❻。

□財政關係

隨著第十六條修正案允許聯邦政府課徵收入稅後，自一九一三起，聯邦政府的稅收基礎不僅獲致可觀的改善同時其預算規模與活動範圍亦大大擴展。聯邦政府於一九一三年時的花費僅佔各州與地方政府總開銷的三分之一強。一九二九年全美公共開銷總額一百零二億元中聯邦政府花費僅佔二十六億元❼，而各州與地方政府則合佔七十六億元。到了一九七九年，公共支出總額已高達七千六百四十五億元，其中聯邦政府的花費已佔兩千五百七十五億元，而各州與地方政府僅佔兩千五百七十五億元❽。此時聯邦支出已佔公共開銷總額約三分之二，而美國人民所繳交的稅中有百分之六十給了華府中央，百分之二十一給了州政府，另外百分之十九則給了地方政府。

當各州與地方政府承受日益沉重要求更進一步的健保與福利服務、教育改革、警察保護以及環境改善等呼聲時，聯邦政府則增加財政援助以彌補執行這些工作的花費。從一九五八年到一九七八年間，聯邦補助金快速地激增，甚且超過各州與地方政府歲入的速度。一九六四年時，聯邦援助金僅佔各州與地方政府支出總額的百分之十五點四；到了一九七八年，已成長到百分之二十六點五。卡特政府最後一年的任期略有下降，但當雷根執政時則又恢復上升趨勢。聯邦補助金佔各州與地方政府支出總額的比例由一九八一年的百分之二十五降至一九九〇年的百分之十八❾。無論如何，各州依賴聯邦財政資源的事

實不可避免地凸顯了這層特殊關係。

自從大蕭條以來，聯邦政府所採行最主要的財政政策即是「補助金制度」（Grants-in-aid System）。雖然早在一九〇〇年以前，聯邦政府已建立六項主要補助計劃，但一直要到一九三〇年代才眞正落實此項制度。其中百分之四十的補助金額係以醫療救助、居住援助以及發放食物券等方式給與個別人民。由這些種類繁雜的補助都屬於較一般性且環環相扣，如此使得聯邦政府得於非其所管轄的權限範疇內仍能享有一定的監督權。在這種情形下，各州與地方政府的支出僅能侷限在其能力範圍之內，否則必須求助聯邦財政的相對支援。中央補助金的比例須視個別政策和施政而定，唯各州與地方政府必須保證中央提撥的補助金係用於正途。對此，聯邦政府有權審查及批准各項計劃，同時設定最低標準並監督計劃的執行。儘管中央對地方的補助金制度並非強迫性，但若各州拒絕此類補助不啻意謂它們將自斷主要的稅收來源。是以此項制度強化了聯邦政府的滲透性。誠如約翰・李斯（John Lees）所描述：

> 能否獲得聯邦補助金的關鍵在於……各州活動的緊密性。亦即，各州能提供愈多施政計劃，則獲致中央補助契約的可能性亦愈大⑩。

然而縱使此項補助金制度實施已久，仍免不了嚴厲的政治性批評。保守派人士列舉諸多反對此項制度的理由。首先，它刺激了大量不必要的政府管制活動，同時變相鼓勵各州從事一些不甚重要卻能輕易獲取聯邦資金的計劃。保守派人士甚且擔憂此項制度助長聯邦政府過度干預各州與地方事務，連帶地削弱各州的合作與獨立性。是以「補助金制度」鼓舞中央的集權同時危及各州的權力。其次，論者亦

謂執行此項制度必須付出高額的代價，間接導致行政資源的浪費與喪失效率。他們認爲各州與地方自行支配歲入及歲出遠較經由中央統籌分配要來得更好，因爲後者只會帶來各多弊病和延遲。最後，擁護此項制度者多援引經濟大蕭條所引發的危機作爲合理化的理由，但反對者則批評現今局勢已不構成中央擴張權力的時空背景。

儘管出現上述的質疑，支持補助金制的人士仍深信這項設計非但不會破壞聯邦關係或者腐蝕各州的責任，它反而將聯邦主義由崩解的邊緣拯救回來，同時爲其奠立良好的基石。他們甚至認爲最好的方法是由聯邦政府直接掌控各項功能，只不過在補助金制度之下，各州仍能積極涉入各項施政計劃的擬定和執行。換句話說，地方仍保有一定程度的主導性。另一方面，支持補助金制度的自由派人士更強調此制度有助於鼓勵較落後或較被動的州能自我要求，確保最低基本標準爲人民提供服務。他們深信，若缺少這些保障隨之而來的不平等將嚴重威脅美國的穩定與團結。因此，這項制度不僅塑造財富的重新分配，同時也爲無法提供滿意公共服務的那些較貧窮的州帶來莫大的助益。此外，聯邦政府更可藉此促進社會目標如消除公共服務的歧視以及無需擴張聯邦文官系統規模即可克服各項問題。

二元聯邦主義與合作型聯邦主義

保守派與自由派對於補助金制度價值的爭辯衍生出兩派針對現代聯邦主義運作的不同主張。新政以前即普遍存在的一股一般性論點，甚至到現在仍爲多數保守派美國人民奉爲圭臬的即是「二元聯邦主義」(dual federalism)。二元聯邦主義的眞諦在於深信憲法所創造的兩級政府應是各自獨立且個別擁有明確的職責範疇。在這樣的體系

中，某種程度的緊張關係與相互競爭本是無可避免的。最高法院將扮演衝突的仲裁者以及憲法分權主義的保護神。有識者曾批評最高法院違背這項責任，允許聯邦政府侵犯原本保留給各州的權限。而補助金制度即成為中央擴權的主要工具，是以保守派人士力主回歸憲法原意。保守派人士深切體認，為使憲法中分權原則再度成眞，聯邦政府唯有釋出目前的權責，將有效的決策權和收入權歸還各州。

自新政實施以來，主張擴張聯邦政府角色的支持者提出一項替代性觀點。「合作型聯邦主義」(Co-operative federalism) 強調不同層級的政府為提供有效公共服務必須建立一種合作型的夥伴關係。

> 不同層級的政府可視為單一政府體系中的相關部門，其顯著特徵是合作與功能分化而非衝突和競爭⑪。

論者更指出，所謂「二元聯邦主義」的概念不僅在現今美國無法成立，甚至未曾以純粹的型態出現過。而縱使早在十九世紀初期，聯邦政府早已經由補助金的方式支援各州內部各項建設，例如築路。格羅辛斯 (Morton Grodzins) 曾指出，聯邦政府、各州地方與地方政府原本即共同分擔各種活動、權力和責任。他不贊同將美國聯邦政府視為三個分立平面的「夾心蛋糕」(marble cake) 如此的說法。他反而強調應將聯邦政府視作不可分離而且富有不同色彩及成分的「實心大理石蛋糕」(marble cake) ⑫。格羅辛斯的同伴伊拉薩 (Daniel Elazar) 則提出類似論點。他認為考量實際存在於各州際人民與商品間的流通所形成的全國經濟體，各州政府在某些方面的確不得不仰賴聯邦政府的支援方能解決各項疑難雜症。例如，重大高速公路的興建、水源污染防治以及失業救助等等工作皆無法由各州獨自完成。因此伊拉薩結論

道：

自共和國草創初期開始，各級政府間的合作關係早已快速地擴展到每項功能。從公共福利到公共建設，從國家安全到地方保安，這種責任分攤的結構早已根深蒂固，很難由外觀判斷明確的權力層級關係。因此，這項高度制度化的聯邦一州的合作體系已構成美國的憲政傳統。在這樣的系統內，藉由較大的政府負責主要的歲入工作並且設定標準而由較小的政府負責執行的事務，如此方能使得聯邦政府、各州與地方政府共同分擔國內施政的負擔⑬。

「合作型聯邦主義」的擁護者堅稱，在這種合作關係中，聯邦政府的角色純爲補充、激勵和援助各州而並非越俎代庖以上位者自居。因此各州仍享有廣泛自主權決定諸如福利計劃等各項政策的執行。而除了聯邦—州的合作關係之外，聯邦中央得對地方直接行使補助金制度，或者由中央、各州與地方共同執行此項工作。各級政府官員必須維持經常性的溝通與連繫。特別值得一提的是，有將近百分之九十的聯邦公職人員是在首府華盛頓以外的地方工作並指導各地區單位執行政策。此外，不同層級政府之間亦進行衆多非正式的合作事宜，更遑論爲合作而簽定正式的契約了⑭。

六〇年代，特別是詹森總統「大社會」（Great Society）立法盛行之際，上述聯邦—州之間的合作關係獲得官方正式認可。聯邦政府的擴權舉動不但表現在施政計劃的提出，更展示在對各州與地方政府施壓以確保順從的不同形式上。詹森自稱此關係爲一種「創造性的聯邦主義」（Creative Federalism）。然而事實上，聯邦政府如此大規模製定補助計劃的結果卻造成嚴重的責任混淆與官僚體系的過度澎脹。各

州與地方政府愈發憂慮各項計劃決定權的喪失。許多州甚至自行在首府華盛頓聯邦政府各部門外成立辦公室以代表其利益。這些舉動對於確保計劃補助金或是特種補助金有直接的幫助。同時這些新成立的辦公室更能處理特殊問題。最重要的是，他們能夠成功地遊說政府各部門以爭取補助計劃的通過。此外，有識者亦抱怨某些聯邦單位試圖剝奪各州的決定權並且增加政策執行的一致性。事實上，聯邦單位的決策回應往往曠日廢時，甚至聯邦政府經常跳過各州政府直接與地方政府連繫更加深各州與各城市間的嫌隙與緊張。是以凡是視此種合作夥伴關係爲維繫聯邦關係關鍵者，亦不得不承認聯邦與各州之間並非如此和諧。研究聯邦制的學者雷根（Michael D. Reagan）便超越合作型聯邦主義的說法而主張聯邦補助地方這股潮流創造了一種「權力與功能分享的全國性支配體系」[15]。他的同僚桑卓（John G. Sanzone）更補充，「許可性的聯邦主義」（permissive federalism）方爲描述現行聯邦關係的新標幟。

這個名稱表明聯邦政府與州政府間一種權力與權威的分享關係。唯各州得分享的權力有賴於聯邦政府的許可。聯邦政府無可置疑地擁有法理權威的強制權。我們應該清楚這樣的聯邦主義已不再符合其古典的意涵。聯邦主義早已名存實亡了[16]。

新聯邦主義、歲入分攤與減少中央補助

一九六〇年代末期，聯邦政府持續擴張活動和花費的情形遭到反制。儘管中央支出巨額款項卻無法根治各城市中日益惡化的諸多問

題。尼克森總統於任期第一年時即宣佈重建「新的聯邦主義」(new federalism) 以恢復華府與各州首府間的適當權力平衡關係。他希望能創造一個分權的年代，將權力由中央下放到各州與地方。他曾在電視上公開聲明：

> 近三分之一世紀以來，華府已掌控絕對的權限和職責，也鞏固了收入來源。現在，我們將扭轉此一潮流，將較大的責任回歸到各州。如此的作法絕非逃避問題，相反地，反而是解決弊端的較佳藥方⑰。

爲主導分權化的進行，尼克森宣佈了一連串歲入分攤 (revenue-sharing) 立法的提案。此項計劃要求國會將一部份原先須經中央核可的稅務收入近乎毫無限制地歸還各州，同時這筆款項部份將直接轉給地方政府。這些作法的理由在於促使各州和地方當局能自行處理各自的問題而無須交由遙遠的聯邦政府來解決。另外一項目的是爲了減少傳統補助金發放方式遭遇嚴重抵制。自由派人士反對給予傳統上較爲保守的州議會如此毫無條件的補助。國會委員會主席們，例如「歲入歲出委員會」主席韋布·彌爾斯 (Wilbur Mills) 即爲最不願放棄此等有關聯邦稅務支出決定大權的代表。

儘管如此，國會仍於一九七二年通過「歲入分攤法」(Revenue Sharing Act)，其中將聯邦歲入中的六十億元分配給各州及地方政府。到了一九七五年，歲入分攤金額已佔聯邦總補助金的百分之十四點三。其後更有多項延伸此一精神的立法獲得通過。直到一九八〇年代末期，雷根政府經過逐年縮減支出後，終於刪除這類的計劃補助金。面對龐大的聯邦赤字，財政部長詹姆士·貝克 (James Baker) 重申：中央已無任何歲入可與地方分攤。

另外一項給予各州更多自主權同時影響聯邦財政關係的發展即是「減少補助」(block grants) 措施的實行。一九六六年時，衆多不同名目與種類的補助共佔聯邦補助總額的百分之九十八。到了一九七五，這類補助款已減少爲四分之三。同年約有六百項不同類別的補助計劃獲得執行，所佔金額爲四百億元。所謂「減少補助」措施即是不具串連效應，且各州必須就下列五大項目擇一支出的金錢：社區發展、人力服務、法律執行、社會服務以及健康照顧。這項措施於一九六六年首度實行，隨即於一九七二至七五年間快速成長。到了一九七五年，超過五十億元的補助金係以此種形式運作（約佔聯邦總補助金的百分之十）。「減少補助」措施的發展一則能滿足多功能的目標，一則又能結合各別種類的補助。到了一九八五年，經由歲入分攤與減少補助所創造出的彈性資金已佔聯邦補助總額約五分之一。

雷根總統與新聯邦主義

深感重建二元聯邦主義的必要性，雷根總統於其就職演說中誓言重新審視聯邦政府的授與權和各州政府的保留權之間的差異。他於一九八一年四月成立了以內華達州參議員保羅・拉索特 (Paul Laxalt) 爲首的諮詢委員會，負責立法以恢復憲法所規定三級政府之適當關係。要求聯邦關係重視的呼聲已行之有年。這個以研究政府內部關係與全國州長協會的諮詢委員會爲呼籲重新審視聯邦主義最具代表性的組織。他們的觀點是中央政府承攬過重的決策權，因此他們力主各州與地方政府應更能有效率地處理各項計劃。雷根於第一年任期中即宣佈將解散聯邦政府中的教育和能源部門（儘管事後並未成真），並且大量刪減聯邦各項管制。他更成立「資訊暨管理事務辦公室」(the

Office of Information and Regulatory Affairs）以評鑑聯邦管制法的提案。他同時亦要求政府各部門單位必須具備對新命令的判斷力以及執行代價的評估能力。而關於聯邦官員對各州與地方政府活動的審查權限，雷根政府亦主張予以縮減。因為這些管制手段不但能創造一致性的審核標準，反而耽誤了各州自定標準的可能性。而政府預算的緊縮造成聯邦對各州的補助金由一九八一年時的九百五十九億元減少到一九八二時的八百六十八億元，這是自一九四六年來聯邦補助金額首度遭到縮減。更甚者，聯邦、各州地方政府的政府僱員數量亦於一九八一年出現自第二次世界大戰以來首次減少的局面。聯邦國會更進一步在教育、社會服務和健康照料等領域批准九項「減少補助」的措施以取代五十七項個別的聯邦補助金。各州也因此獲得更多的自主權。

雷根總統於一九八二年一月的全國性演說中呼籲建立「新聯邦主義」。此項訴求勢力必引發政府各部門諸多計劃的振盪。雷根提出的主要建議包括：

(a) 聯邦政府自一九八三年十月份起，將全盤接收原先與各州分攤的醫療照料及窮人健康救助等計劃。同時各州將獨立承擔主要福利政策、家庭協助與食物券等事務的責任。
(b) 聯邦賦稅和部份石油利潤稅將列入信託基金。而每年將有近二百八十億元的基金將提撥各州與地方政府，以資助目前由聯邦政府負擔的四十三項額外的計劃。
(c) 此項信託措施將於一九九一年以前逐步中止，各州與地方必須逐年增加其賦稅或是停止這些服務。

顯而易見的，雷根總統要爭取廣泛支持以確保這些較為急進的法案通過必將遭遇重重障礙。雖然有許多政治人物支持這項權力下放到各州與地方的理念，但對於具體的執行步驟仍抱持懷疑態度。

「全國州長協會」(the National Governors' Association) 便極力反對接受昂貴的福利計劃，他們更憂慮缺少足夠的收入以負擔其他社會服務事項。許多民主黨人士更質疑「新聯邦主義」之所以受到如此的重視主要是突顯雷根政府對社會政策毫不關心。同樣來自於自由派政治人士的關切是許多州議會較容易忽略都市需求、少數種族以及窮人的福利，因此將不會持續目前由聯邦政府所資助的服務。甚至有些共和黨人士亦擔心某些較為複雜的服務項目如食物券計劃非五十個分立的州政府所能處理。又如各州福利狀況的分歧更將加速州際移民的流動。因此許多觀察家懷疑在雷根這項計劃下，國會議員們是否打算放棄自身的權力，特別是它會降低議員為其選區謀利的機會。

雷根政府這項高達二百一十億元，將三十四項計劃濃縮為四大項目的包裹立法並未於國會委員會中提出報告。至於健康照料與福利計劃互換的共識亦未曾實現。實際上，一九八〇年代聯邦預算赤字高漲不但意味著聯邦對地方補助的縮減，更重要的是它反映了中央不願再主導任何花費鉅大的活動和計劃，因此聯邦政府認為各州與地方政府應該自力更生。由此觀之，聯邦政府事實上已進行責任重新分配的動作。研究「政府內部關係的諮詢委員會」(Advisory Commission on Intergovernmental Relations) 前任行政首長約翰・夏儂 (John Shannon) 曾說：

> 創造一個有助於各州和地方官員能夠自食其力的財政環境成為雷根政府改革聯邦制度的主要動力。面對財務和政治現實，聯邦決策者不得不致力於各項資源的分配以使中央政府的主要施政計劃著重在國防、社會安全、醫療照料以及兩兆四千億元債務的利息上[18]。

夏儂強調這樣的作法將重歸詹森總統所提「大社會」模式之前的競爭性、「自謀生計」式的聯邦主義時代。

是以雷根的新聯邦主義在某種程度上的確藉由限制聯邦政府干預與刺激各州新生扭轉了原本較爲中央集權的聯邦體制，而各州政府在歷經改革與專業化的訓練後，也逐漸樂意扮演更爲積極主動的角色。不論保守派人士是否樂於見到聯邦預算裁減的結果，各州的花費與稅收與日俱增而取代許多聯邦補助的情形卻是不爭的事實。根據人口調查局的統計數字，到了一九九〇年，各州與地方政府的稅收已達到與聯邦政府相等的一兆元⓳。

然而當各州的活動於八〇年代蓬勃發展之際，經濟衰退的影響、各項計劃施行代價的提高以及選民抗拒增稅的舉動，迫使許多州於一九九〇年代刪減支出以保持預算的平衡，這也是爲了滿足各州憲法的規定⓴。雷根主政年代削減中央對地方的補助促使地方當局更加依賴各州，因爲後者掌握分配聯邦補助的大權。給予地方政府補助已成爲近來各州刪減預算特別重要的一環。「國會預算辦公室」(Congressional Budget Office) 前任局長艾利斯・魯琳 (Alice Rivlin) 曾被柯林頓政府延攬成爲資深幕僚。她於一九九二年出版的著作「重建美國夢」(Reviving the Amenrican Dream) 中則力主中央與地方權力的重分配。她的許多建議讓人不禁聯想到雷根總統曾主張的不幸計劃。例如她建議聯邦政府一方面接收健康照料計劃的花費，另一方面則任由各州與地方政府自行負擔其他國內計劃。儘管比爾・柯林頓曾經擔任「全國州長協會」的主席，又曾於選戰中表明重建政府的決心，但是過去他的主要興趣仍是在諸如教育和職業訓練等特定政策領域而非結構性的改革㉑。因此，究竟聯邦預算問題和他改革健康照料計劃的期望能否促使他重視九〇年代聯邦主義的重建仍有待觀察。

州政府與地方政府組織

「合作型聯邦主義」的擁護者認爲大多數針對聯邦制度的討論都誤認各州權力已然式微的事實。他們進一步指出，較之聯邦政府，各州與地方政府在公共開支頻率和員工僱用數量上的成長更爲快速。舉例而言，各州與地方於一九六〇年至一九七一年間的開支成長了百分之一百八十。反觀聯邦政府則成長了百分之一百二十九。而任職於聯邦政府的公職人員總額也僅佔一般民間單位所僱用人員總數的四分之一。由此可見，各州非但未曾式微，反而在花費以及工作上更勝於以往。

不論如何，各州在過去總逃脫不了落後或者腐敗的譏笑。特別是自由派人士，更因爲不重視人民福祉而成爲衆矢之的。肯尼斯・帕默(Kenneth Palmer)認爲長久以來，各州總難逃兩項主要的指責。首先，由於各州隸屬於聯邦結構之內，扮演三級政府的中介角色。復由於他們的開支多來自上層補助，而民衆更難感受州政府的活動，因此，缺乏公共注意力爲其首要致命傷。其次，在過去各州多爲少數政府中的同盟（主要爲郊區和小城鎮的菁英份子）所掌控，使得各州主要的決策與其連帶的利益多流向鄉間而非城市。如此分裂的州政府結構只會加重效率和責任關係的惡化[22]。

❏各州

各州憲法皆明定以三權分立爲原則的共和政府。除了內布拉斯加州之外，各州皆擁有兩院制國會（通常稱爲上議院和參議院）。所有州皆有州長主司行政事務，各州也有個別的司法體系。每州有各自的

憲法，其長度約爲聯邦憲法的三倍。許多州的憲法記載詳盡，而且對州政府的開支權多有嚴格限制。各州的權力不僅分屬政府三個部份，同時衆多單位亦能分享，如此呈現出權力分散的傾向。

除開這些結構上的相似性，各州政府事務的實際運作則是五花八門，不盡相同。例如，州長的地位和權力便因各州而異。一般而言，較弱勢的州長任期通常較短而且不得連任。同時，他必須和其他民選官員如副州長、財務長以及檢察長等共享行政大權。在制定州預算和任命權上，這些弱勢的州長亦缺乏主導權。至於其他州，若州長有四年固定任期又可無限地連任，擁有強勢預算權與任命權，同時不太需要和其他民選官員共享權力者，則自然對各州政策的制定與執行有一定的影響力。除了北卡羅萊納州以外，所州的州長皆有立法的否決權。另外四十三州的州長擁有預算法案的「單項否決權」(item veto)，另有三個州的州長則可將單項否決權擴展到任何一項立法。

自一九六〇年代開始，要求各州逐步現代化以具體落實權責平衡的呼聲始終不斷。各州憲法亦紛紛修訂並給予各州議會更長和更多的會期以增進立法的品質，甚且各州議會也簡化其委員會架構使其趨向專業化。同時選區的界線也定期的重新劃分。至於昔日鄉村菁英所主控州議會的情況已逐漸瓦解，城市居民和少數團體的代表性益增。而各州州長致力改善預算的控制權以及重組行政組織等舉動亦顯示了行政部門強化權力的趨勢。大衛・華克 (David B. Walker) 稱這些改革爲一項空前絕後、了不起的州政復興運動㉓。

□地方政府

地方政府的權力乃爲各州所賦與，因此其職責即爲每日各項服務性的行政事務。儘管地方政府的官員也是民選產生，但他們仍爲附屬

性的政府，更是各州重要的行政單位。各州享有組織各地方政府的自主權。也因此地方政府的型式亦因地而異，主要有下列幾種：

(1)自治市 包括各城市、鄉村以及各市鎮等。大多數的城市擁有一個民選的市長負責政策的執行。在某些市則由民選的議會聘僱一位城市管理官以負責市政的推行。

(2)各郡 各郡係各州境內最基本的組織單位，多位居城市之外。各郡的數量、大小和權力皆因各州而異。百分之七十九的郡擁有民選的「督察局」(Board of Supervisors') 負責制定法律與政策。另外也有民選的行政官員如警長、財政官和驗屍官等。百分之十六的郡係採「議會一行政制」(Council-administrator System)，亦即民選的議會職司立法，同時任命一位行政官負責政策的執行。其餘的郡則擁有一位民選的最高行政首長與一個決定立法政策的議會。

(3)特別區 此類特別區的設置主要是為方便處理單一特別的事務。藉由這些分立的功能性區域，行政效率得以維持。例如民選的「信託局」(Board of Trustee) 即負責特別性質的公園、港口、學校等。這些特別區是各種型式的地方政府中成長最為快速的。除去學校區，此類單位的數量已由一九四二年的八千二百九十九個激增到一九九一年的二萬九千五百三十二個。

州政府與地方政府的角色

一九九○年全美國各州與地方政府於公共事務方面的支出總額達到九千七百二十七億元，其中教育項目所佔金額最為昂貴，高達二千八百八十一億元。一般而言，各州皆必須直接負擔各大學和高等教育機構的開支，而各州政府則負責其他性質的學校及學院。其餘的公共

事務，如對年長者、窮人和殘障人士的補貼以及失業救助金的發放等則佔一千零七十二億元。高速公路興建工程花費六百一十億元。剩餘的公共支出則全數用於公共健康與醫療、預防火災、下水道系統維修、監獄和司法行政的改良、公園及生態區保護、房舍與都會區的更新等等㉔。

表 8.1 州政府財政狀況（1990 年）

（百萬計）

總歲入	625.473
總稅收	300,489
聯邦政府補助	118.353
保險信託收入	101.817
規費和雜項收入	90,607
總開支	571,909
教育	184,529
公共福利	104.978
高速公路	44,249
健康和醫療	42,622
機構重建	17,266
天然資源	9,909
財務行政	8,616
一般控制	8,384
警力	5,166

資源來源：adopted From The Book of the State 1992-3, p.374

上述諸項公共服務計劃的完成有賴各種不同的歲入來源。聯邦對各州與地方的補助雖為重要因素之一，但影響力已不若以往。一九八

〇年，各州與地方政府的總收入中僅有百分之十八來自首府華盛頓。到了一九九〇年，這項比例更下降到百分之十三。各州收入來源中最具獨立性且獲利最高的無疑是財產稅與買賣交易稅。財產稅的徵收通常是著眼於地方政府爲負擔公共開支而必須從事的工作。然而，由於地方政府的稅收往往跟不上通貨膨脹率和需求的壓力，是以各州多以直接向房屋所有者課徵財產稅的方式來安撫公衆的要求[25]。買賣交易稅則佔各州與地方政府總收入的百分之十七，其主要形成係針對各州境內各項商品的買賣課徵交易稅。此外亦有針對特殊項目的特別稅捐。因此，許多州徵收酒類稅、香煙稅、油品稅以及汽車牌照稅等。有五分之四的州課徵個別或統合稅，只不過此類稅金大多低於聯邦收入稅的比例。至於其他額外的歲入來源尚包括服務費及財產租賃費。有些州還藉由提供公共設施的使用來募集收入（參見表 8.1 ）。

現代聯邦主義的弊病

自一七八七年十三州組成聯邦共和國以來，美國在兩個世紀中已呈現有別於原始設計的轉變。許多後來的發展，諸如聯邦政府國內功能的擴張、各州與地方政府事務的增加以及補助金制度和合作型聯邦主義的演變等都象徵國家日益工業化和都市化的必然結果。目前全美國有超過四分之三的人口居住在城市、城鎮和郊區，而都市化的生活型態更爲政府帶來衆多難以解決的新問題。聯邦憲政對各城市的權限隻字未提，是以各城市的權力多取決於各州政府的賦與。如此一來，未來聯邦主義的成功與否將視這些重要自治市的發展而定。我們可以說，聯邦制度所面臨的最大挑戰在於這個植基於十八世紀領土與功能分立考量的聯邦—州的結構是否有效而足夠地因應現代美國各城市的

弊病。

事實上今日的美國正是因爲擁有太多層級的政府而使得政策制定和執行的效果不彰。在聯邦政府和五十個州政府之外尚充斥著超過八萬個地方政府單位（參見圖 8-1），甚且它們還個別擁有領土範圍和其管轄權。這種疆界與職責重疊，如同各城市、鄉鎮、郡縣以及特別區域所形成的大雜燴只會爲政策的溝通合作製造複雜化的效果，絕對無法應付二十世紀所衍生的新問題。例如，各區域間分立的司法警察權將妨礙打擊犯罪的時效，又如各州與地方政府多半無力或者缺少足夠資源來獨自處理污染防治或運輸政策等龐大事項。

尤有甚者，新興的大型集合城市 (Conurbations) 或是大都會區 (metropolitan area) 更加深這些問題的嚴重性。此類快速成長的都會區尤其凸顯各政府間合作的必要性。以紐約市大都會區爲例，它即含蓋了三個州政府（紐約州、紐澤西州和康乃狄克州），二十二個郡以及超過一千四百個地方政府單位。儘管這些區域都位於紐約市之外，但紐約市卻擁有整個都會區的管轄權。爲因應這些發展，新形態的合作也就應運而生。各城市與各郡之間透過特別的安排得以提供共同的服務，各州之間以簽訂契約的方式規定合作關係即爲此類特別性安排的例證（例如紐約市所屬的運輸局即管理紐約與紐澤西的機場）。此外，聯邦都會系統的建立更塑造類似英國兩級地方體系的機制，其中上層政府負責較大範圍的事務，而下層單位則處理較地方的活動。最富盛名的莫過於佛羅里達州的大德郡 (Dade County) 以及明尼蘇達州的雙子城都會局 (Twin Cities Metropolitan Council)。

儘管如此，各州議會與各市政府間的緊張關係仍不時存在，如此不僅導致政策有效執行的困難，同時更迫使各城市不得不直接向首府華盛頓求援。這些衝突的導火線主要源自於各城市的財政問題。隨著

圖 8-1　美國各級政府單位(1990)

	單　位
聯　邦	1
各　州	50
地方政府	83,186
郡	3,042
自治區	19,200
城　鎮	16,691
學　區	14,721
特　區	29,532
總　數	83,237

人口成長的不均衡以及種族糾紛時而所見，美國各大城市皆明顯感受到與日俱增的財政危機。各種服務項目的需求量大增，特別是福利條款、住屋和警力保護等都非日漸減少的稅收所能負擔。財產稅不但不敷所需，中產階級大量遷居效區使原本收入來源短少的窘境更形成惡化。雖然有些城市是因爲花費漫無節制方才導致財政困難，紐約市即爲最著名的例子，但仍有一些城市的確瀕臨破產邊緣。它們不得不尋求州政府的補助金支援，然而在郊區和鄉村代表所掌控的州議會中要

獲得任何補助計劃的通過不啻難上加難。而此種抵制補助各城市的現象卻不免忽略了一項事實，即大多數郊區的居民每天都是城市中的通勤工作者，因此更應享有在城市中各項設施的便利與好處。

另外一項廣爲各郡居民所反對的發展爲各大城市的界線不斷擴大的結果已經佔領了郊區的邊緣地帶。如此一來，各城市的稅收基礎和來源亦更爲增加。郊區的居民始終堅決反抗此種城鄉合併，因爲它不僅迫使郊區居民必須繳納更高額的稅金，同時郊區的學校體也將被城市中心所整合。許多郊區的白人居民擔憂如此的變化將破壞教育的標準和品質。復由於城市與各郡的結合必須獲得各轄區選民的許可方得完成，是以此類合併的成功機率往往不大。在一九四七年到一九八一年間也只有十八次的合併出現，最富盛名的是田納西州的納許維爾(Nashville)和戴維森郡(Davidson County)、印地安那州的印地安那玻里(Tndianapolis)與瑪麗安郡(Marion County)、肯塔基州的列辛頓(Lexington)和法葉郡(Fayette County)。諷刺的是，雖然少數種族團體經由過去十年來的地理變遷獲得某些主要城市的政治控制權，然而城鄉的合併卻幾乎減弱了他們的影響力。因此美國境內許多地區的合併現象所顯示的意義不僅僅是地方政府組織的改革化與效率化而已，同時也由這些合併牽涉政治控制與資源分配而使得互動的各造容易產生緊張的關係。

聯邦主義的轉型

誠如我們所見，一九八〇年代標示了關於美國聯邦主義未來發展一個廣泛的論戰期。雷根政府數度表明重塑聯邦政府的角色及其職責之信念。雷根總統並於一九八六年五月簽署一份由「國內政策會議」

(Domestic Policy Council)所研擬有關聯邦主義原理的聲明。然而，雷根政府這項「新聯邦主義」計劃的進展仍然有限。在諸多領域如卡車載重與尺寸管理、州際公路五十五英哩速限的施行以及某些州未能接受以二十一歲爲飲酒駕車的最低年齡限制而被迫繳回聯邦補助的高速公路建築費用等，雷根政府本身亦妄顧聯邦法規的約束。更甚者，聯邦政府甚至在未提供補助的支援下仍不斷強制各州執行某些特定事務。雷根政府對聯邦制度所造成最主要的影響便是削減中央對地方的支助，同時要求後者自闢財力及資源以應付行政事務的發展。

更重要的是，最高法院於一九八五年「賈西亞控告聖安東尼奧都會交通局」(Garcia v. San Antonio Metropolitan Transit Authority)一案所作的判決揭示了各州於憲法中弱勢地位的事實。而早於一九七六年「全國城市聯盟控告尤許利」(National League of Cities v. Usury)一案中，最高法院便推翻原先的判決而准許聯邦政府得管理聖安東尼奧市公車員工的薪資。最高法院法官的多數意見明白表示最高法院不會因爲聯邦國會運用州際貿易權便保障各州的利益。各州反而應該著眼於聯邦主義的政治過程以確保自身利益而非仰賴最高法院的仲裁。

儘管社會上瀰漫著集權的趨勢，各州仍然不願以聯邦政府的附屬品自居。五十個州各自獨特的歷史、傳統與政治文化。如同中央政府，各州亦享有個別領域內的群眾支持和認同。近年來，各州漸能甄拔資賦優異的行政官員以改革政治制度，同時更有效率地處理公共事務和國內計劃。這批新的政治菁英不僅成爲廣泛政策的執行者以及改良者，更由於工作效能和花費支出的激增使得他們成爲地區性利益團體與壓力團體遊說的重心。除此之外，他們更能藉此累積政治甄補的資本盡而成爲國家領導人物的儲訓人才。

因此，各州仍舊扮演不可抹滅的功能性角色，而聯邦國會議員以

各地方的代理人自居，自然無法切斷與各州議會的共生關係。聯邦參議員的設計係為保障各州的平等權。而「參議員的禮貌」(Senatorial Courtesy)則賦予聯邦參議員在聯邦官員的任命過程中推薦該州人才的機會。這樣的傳統一方面也是因為總統在內閣和其他行政單位人選的任命上必須考量地區性的均衡。此外，文官制度的施行亦顯現一定程度的分權，因為大部份的政府部門都擁有重要的地區辦公室。至於「總統選舉人團」的設計實際上隱含了五十個州的個別選舉，各州甚且掌握該州選舉法規的決定權。壓力團體雖然是依聯邦的基礎而運作，然而其全國性組織卻是由五十個州的次級組織所構成。美國政黨結構亦是如此，除了某政黨特別強調全國性政黨的角色之外，美國政黨組織主要也具備「邦聯」的性質。是以美國聯邦主義對上述政治制度具有重大影響力，而聯邦主義卻也必須經由伊拉薩所稱「非集權」的過程方得以維繫與生存㉖。

註 釋

❶ *K. C. Wheare, Federal Government (Oxford University Press 1961), p.10.*

❷ 參見第一、四、五章。

❸ *Wheare, op. cit., p.2.*

❹ *Texas v White (1869).*

❺ 參見第一章。

❻ 參見第四章。

❼ *billion* 指十億，在英國則為萬億。

❽ *Significant Features of Fiscal Federalism (Advisory Commission on Intergovernmental Relations 1980), p.7.*

❾ *Statistical Abstract of the United States 1992, p.282.*

❿ *John Lees, The Political System of the United States (Faber 1975), p.57.*

⓫ *M. Cummings and D. Wise, Democracy Under Pressure, 5th edn (Harcourt, Brace, Jovanovich 1985), p.69.*

⓬ *M. Grodzins, The American System (Rand McNally 1966), pp. 3-4*

⓭ *D. Elazar, American Federalism (Cromwell 1972), p.47.*

⓮ *Elazar, ibid., pp.64-6.*

⓯ *Michael D. Reagan, The New Federalism (Oxford University Press 1972), p.145.*

⓰ *Michael D. Reagan and John G. Sanzone, The New Federalism 2nd edn (Oxford University Press 1981), p.175.*

● *President Richard Nixon, television address, 8 August 1969.*

● *John Shannon, A Return to Fend - For _ Yourself Federalism: The Reagan Mark, in State Government 1988/9 (Congressional Quarterly Guide to Current Issues and Activities), Thad T. Beyle (ed.), p.216,218.*

● *National Journal, 3 October 1992, Rethinking Federalism, p.2256.*

● *National Journal, 2 January 1992, Just Saying No, p.18.*

● *National Journal, 3 October 1992, op. cit., pp.2255-7.*

● *Kenneth Palmer, State Politics in the United States (St Martin's Press 1972).*

● *David B. Walker, American Federalism in the 1990s', in Political Issues in America: the 1990s, Philp John Davies and Federic A. Waldstein (eds) (Manchester University Press 1991), p.130.*

● *Statistical Abstract of the United States 1992, p.284.*

● 一九七八年六月加州選民通過「傑佛斯－甘安」法案（或稱十三號提案）。此顯示選民對日漸狂飆的公共服務支出的不滿，因為選民必須多繳納近三分之二的財產稅。這些稅則是依財產實際價值作每年性的評估，由於於加州房價狂升，許多屋主必須負擔超額房稅。此項拒繳稅金的行動立即引發其它州效尤。加州州議會將歲入轉讓給地方政府以使地區性服務能繼續運作。

● *D. Elazar, ibid., p.212.*

原书空白页

U.S.A 附錄

美國憲法

美國國民，為建設更完美之合衆國以建立公平正義，確保國內治安，提供公共國防，增進全民福利並謀今後人民得享有自由、幸福與繁榮，授命制定美利堅合衆國憲法。

第一條

第一款　本憲法所授與之立法權屬於由參議院與衆議院組成之美國國會。

第二款　衆議院由各州人民於每兩年所選舉之議員組成。各州選舉人應具該州議員之選舉人所需之資格。

凡年齡未滿二十五歲，為美國國民未滿七年以及當選時非其所選出州之居民者，不得成為衆議員。

衆議員人數和直接稅稅額應按美國所屬各州人口之多寡分配於各州。此項人口數目包括所有公民與五分之三的非公民，並包含在服役期內之人，惟未被課說之印第安人不在此列。人口之計算應於美國國會第一次會議後三年內以及此後每隔十年，依法律規定辦理之。議員人數以每三萬人中選出一人為限，但每人至少應有一位議員。在舉行前項人口計算之前，新罕布什爾州得選出三名，麻塞諸塞州八名，羅德島和

普羅登斯殖民地一名，康乃狄克州五名，紐約州六名，新澤西州四名，賓夕法尼亞州八名，德拉瓦州一名，馬里蘭州六名，維吉尼亞州十名，北卡羅萊納州五名，南卡羅萊納州五名，喬治亞州三名。

當各州議員出現缺額時，該州行政機關應頒布選舉令填補該項缺額。

衆議院應選出該院議長和其他職員，同時並單獨擁有彈劾案及提出權。

第三款　美國參議員由各州州議會選舉產生，每州選舉參議員二人，任期六年。每位參議員各有一票表決權。

參議員從第一次選舉集會後，應平均分為三組。第一組參議員應於第二年年終改選之，第二組參議員應於第四年年終改選之，第三組參議員應於第六年年終改選之，俾使三分之一的參議員得從每兩年改選一次。在任何一州議會休會期間，如因辭職或其他原因出現參議員出缺時，該州行政政機關得於州議會下次集會補選該項缺額前，任命臨時參議員。

凡年齡未滿三十歲，為美國國民未滿九年以及當選時非其選出州及居民者，不得為參議員。

美國副總統為參議院之議長，但除非參議員正反票數相當，否則無投票權。

參議院應選舉該院之其他職員，遇副總統缺席或其行使美國總統職權時，應另選舉臨時議長。

參議院有審判一切彈劾案之權。審判彈劾案時，全體參議員應宣誓或作代誓之宣言。依審判美國總統時應由最高法院院長為主席。非經出席議員三分之二之同意，任何人不得被判

處刑罰。

彈劾案之判決，以免職及剝奪享受美國尊榮，有責任或有酬金職位之資格為限。但被定罪者應受法律上之公訴、審訊、判決及處罰。

第四款　舉行參議員及眾議員選舉之時間、地點和方法應由各州州議會規定之。但國會得隨時以法律制定或修改各州之規定，惟關於選舉參議員之地點不在此限。

國會每年至少應開會一次，除法律另定日期外，該項會議應於十二月第一個星期一舉行之。

第五款　各議院應自行審查各該院議員之選舉、選舉結果之報告及議員之資格。每院議員出席過半數即構成決議之法定人數。但不滿法定人數時得延期開會，並得依照各議院所規定之手續與罰則強迫缺席之議員出席。

各議院得規定該院之議事規則，處罰該院阻礙秩序之議員，並得經議員三分之二的同意，開除議員。各議院應設置其議會之議事錄，並應隨時公佈之，惟各議院認為須守密之部份不在此限。

各院議員對於任何問題之口頭贊成與反對，應依出席議員五分之一的請求登記於議事錄上。

在國會開會期間，各議院未經他議院之同意不得延會三日以上，亦不得將兩議院之開會地點移於他處。

第六款　參議員與眾議員應得之服務報酬由法律規定並由國庫支付之。除犯叛逆罪、重罪及妨害治安之罪外，兩院議員於開會期間和往來於各議院之途中，不得遭受逮捕。各議院議員亦不得因其在議院內所發表之言論於議院外受

責問。

無論參議員或衆議員於當選之任期內，均不得受任為政府所新設或當時增加薪俸之任何文官。凡在美國政府下供職之人於其任期內，不得為國會議員。

第七款 徵稅法案應由衆議院提出，但參議院得提出建議或贊同。關於徵稅法案之修正與其他法案之修正情形相同。凡衆議院或參議院所通過之法案應於成為法律前咨呈總統。總統如批准該法案應即簽署之，否則應檢附異議書交還提出該項法案之議院。該院應將該項異議書詳載於議事錄中然後進行覆議。如經覆議後，該院議員有三分之二人數同意通過該項法案，應即將該法案及異議書送交另一院。該院亦應加以覆議，如經該院議員三分之二人數認可時，該項法案即成為法律。惟遇前項情形時，兩院之表決應以口頭贊成與反對之人數定之。贊成或反對該項法案之議員姓名應登記於各院之議事錄。如法案於送達總統十日內（星期日除外）未經總統退還，即視為總統簽署，該項法律應成為法律。惟國會因休會致該項法案不獲交還時，該項法案不得成為法律。

凡必須經參議院及衆議院同意之命令、決議或表決（休會及問題除外）應咨送總統。該項命令或決議或表決於生效前應經總統批准。若總統不批准，應依照與法案有關之規則與限制，由參議院及衆議院各以三分之二人數再通過之。

第八款 國會擁有下列各項權限

一、賦課並徵收直接稅、間接稅、輸入稅和國產稅、償付國債，並籌劃國家之國防與公益。惟所徵各種稅收、輸入稅及

國產稅應全國劃一。

二、以國家之信用借貸款項。

三、管理美國與外國、各州間以及印第安種族間之通商。

四、制定全國一致歸化法規及破產法。

五、鑄造貨幣、釐定國幣及外幣之價值並規定度量衡之標準。

六、制定關於偽造美國證券及通用貨幣之罰則。

七、設立郵政局並建築郵政道路。

八、對於著作家及發明家保證其作品及發明物於限定期間內享有專利權，以促進科學與文藝發展。

九、設立最高法院以下之法院。

十、明定及懲罰在公海上所犯之海盜罪與重罪，及違反國際法之犯罪。

十一、宣戰、頒發捕獲敵船許可證，並制定關於陸海捕獲之規則。

十二、招募陸軍並供給陸軍軍需，但充作該項用途之款項，其支撥期不得超過兩年。

十三、設立海軍並供給海軍軍需。

十四、制定關於政府組織之法規及陸軍海軍組織之法則。

十五、規定召集民團以執行美國法律、鎮壓內亂，並抵禦外侮。

十六、規定民團組織、武裝與訓練，並指揮召集服務美國兵役之民團。惟任命長官，及依照國會所定軍律訓練民團之權由各州保留之。

十七、對於由特定州割讓給美國，經國會承受充作美國政府

所在地之區域（其面積不得超過一萬英哩）行使任何事項之專屬立法權。對於經州議會許可而購得之地方、用以建築要塞、軍火庫、兵工廠、船廠及其他必要之建築物者，亦行使同樣權利。

十八、制定執行以上各項權力，及依本憲法授與美國政府或政府中任何機關或官員之一切權力時所需之法律。

第九款　現有任何一州所認為當准予入境之人，其於一八〇八年前之任何移往或入境，國會不得禁止之。但對於其入境得課以每人不超過十元之稅金。

不得停止人身保護令狀（*the Writ of Habeas Corpus*）之特權。惟遇內亂或外患而在公共治安上必須停止時，不在此限。

不得通過公權剝奪令（*the Bill of Attainder*）或溯及既往之法律（*ex post facto law*）。

除與本憲法所規定之人口調查或統計相比例外，不得課徵人口稅或其他直接稅。

不得課徵自各州輸出之貨稅。

任何通商條列或稅則之規定不得優惠於某州商港而薄於他州商港。開往或來自一州之船舶不得強其入海、出港或繳付關稅於他州。

除依法律所規定之經費外，不得從國庫中支撥款項。一切公款之收支賬目及定期報告書應時常公佈之。美國不得授與貴族爵位。凡在美國政府下受俸或任職者未經國會許可，不得接受外國君主、元首或國家所贈與之任何禮物、俸祿、官職或爵位。

第十款　無論各州，不得行使下列權力：

一、加入任何條約、盟約或邦聯。

二、頒發捕獲敵船許可證。

三、鑄造貨幣。

四、發行信用票據。

五、使用金銀幣以外之物以作為償還債務之法定貨幣。

六、通過公權剝奪令、溯及既往之法律，或損害契約義務之法律，或授與貴族爵位。

無論何州，未經國會之核准，不得對進出口貨課徵進出口稅，惟在執行該州及檢查法律上有絕對必要者，不在此限。任何一州，對於進出口貨所課徵之一切進出口稅之實在所得額，應充作美國國庫之用。所有前項法律，應由國會修正與支配。

無論何州，未經國會核准，不得徵收船舶噸稅，不得於平時設立軍隊或戰艦，不得與他州或外國締結任何協定或契約、或進行戰爭。惟遭受實際侵害或急迫之危險時，不在此限。

第二條

第一款　行政權屬於美國總統。總統之任期為四年，副總統之任期亦同。總統與副總統應依下列程序選舉之。

各州應依各州州議會所定之程序選派選舉人若干名，其人數應與各州所當選之聯邦國會參議員和眾議員的總數相等。但參議員、眾議員，或在美國政府下受俸或任職者，不得被派為選舉人。

選舉人應集合於各人所屬州投票選舉兩人，其中至少應有一

人為非與選舉人同住一州之居民。選舉人應造具被選舉人之姓名及每人所得票數之名單，署名並證明之，封印後即送達美國政府所在地，逕交參議院議長。參議院議長應於全體參議員及衆議員面前拆開所有證明書，並計算票數，凡獲得選舉票最多者即當選為總統，惟該票數須為選舉人總數之過半數。如有一人以上獲得此項過半數，並有相等之票數時，衆議院應即投票選舉其中一人為總統。如無人能獲得半數選票，該院應以同樣方法由名單上票數最多之五名中選舉一人為總統。惟選舉總統之法定人數由各州三分之二所選出之衆議員組成，且須以各州過半數為當選。凡於選出總統後，獲得選舉人所投票數最多者即當選為副總統。但遇有兩人或兩人以上獲得相等之票數時，參議院應投票選舉其中一人為副總統。

國會得決定選舉選舉人之時間及選舉人投票之日期，該日期須全國一致。

無論任何人，除出生而為美國公民或在採行本憲法時即為美國之公民者外，不得當選為總統。凡年齡未滿三十五歲及居住於美國境內未滿十四年者，亦不得當選為總統。

如遇總統因免職、亡故、辭職或不能執行總統之職權而去位時，由副總統執行總統職務。國會得以法律規定關於總統與副總統之免職、亡故、辭職或無法行事時，宣佈應代行總統職權之官員。該官員代行總統職權直至總統之能力恢復或新總統選出時為此。

總統於任內應受俸金，該項薪俸於任期內不得增加或減少之。總統於任期內不得收受國家或任何州之其他俸金。

總統於執行職務前，應為下列之宣誓或代誓之宣。

「余謹誓以忠誠執行美國總統之職務，並盡力維護和遵守美國憲法。」

第二款　總統為海陸軍統帥，並於各州民團被徵至美國服務時統帥各州民團。總統得令行政部門長官，以書面發表關於其職務各事項之意見。總統並有權對於危害美國利益之罪刑頒賜減刑與赦免，惟彈劾案不在此限。

總統經參議院之勸告及同意，並得該院出席議員三分之二贊成時，應有締結條約之權。總統應提名大使、公使、領事、最高法院大法官和美國政府其他官吏，經參議院之勸告及同意任命之。其任命程序未經本憲法另行規定，而須以法律制定者亦同。但國會如認為適當，得以法律將下級官員之任命權授與總統一人、法院或各部官員。

總統有權任命人員以補參議院休會期間所發生之政府人員缺額，惟該項任命應於參議院下次會議終結時期滿。

第三款　總統應經常向國會報告美國國務狀況，並以本人認為必要而妥當之政策咨送國會，以備審議。總統得於非常時期召集兩院或任何一院。遇兩議院對於休會期間意見不一致時，總統得命休會至本所認為適當之時間。總統應接見大使及其他公使，應注意一切法律之忠誠執行，並應任命美國政府一切官吏。

第四款　總統、副總統及美國政府府之文官，受叛逆罪、賄賂罪，或其他重罪輕罪之彈劾與定獻時，應受免職處分。

第三條

第一款　美國之司法權，屬於最高法院及國會隨時制定與設立之初級法院。最高法院與下級法院之法官為終身職，於規定期間應受俸金，該項俸金於任期內不得減少之。

第二款　司法權所及之範疇如下：

一、關於普通法與衡平法之案件，及基於本憲法與美國各種法律，與根據美國權力所締結或將締結之條約所發生之案件。

二、關於大使、公使及領事之案件。

三、關於海商及海事管轄之案件。

四、以美國為當事人之訴訟。

五、州際間之訴訟。

六、州際間公民之訴訟。

七、不同州公民間之訴訟。

八、同州公民間爭執不同州所讓與土地之訴訟。

九、一州或其公民與外國或其公民或臣民間之訴訟。

關於大使、公使、領事，及以某州為當事人之案件，最高法院擁有初審管轄權。對於前項所述其他一切案件，最高法院擁有關於法律與事實之上訴管轄，惟須依國會所定之例外與規則之規定。

除彈劾案外，一切罪案應以陪審團審判之。該項審判應於發生該項罪案之州舉行之，但罪案非發生於任何州時，該項審判應由國會以法律所定之地點舉行之。

第三款　背叛美國之行為應僅限於與美國作戰、依附敵人或幫助及慰藉敵人者。無論何人，非經該案證人二人證明或經其本人於公開法庭自首，不受判國罪之審判。

國會有權宣告處罰叛國罪之權，除犯叛國罪者尚生存外，不得剝奪其繼承權，亦不得沒收其財產。

第四條

第一款　各州對於他州之法令、記錄及司法程序，應有完全之誠意與信任。國會得以一般法律規定該項法令、記錄與司法程序之證明方法及其效果。

第二款　每州人民得享受各州人民之一切特權與赦免。

凡於任何一州被控犯有叛逆罪、重罪或其他罪案者，逃出該州法律管轄之外而於他州被尋獲時，該州應因其人所由逃出之州行政當局的請求將其人交出，以便移解至對該項犯罪有管轄權之州。

凡根據一州之法律應在該州服務或服工役者於逃往他州時，不得因該州之任何法律或條例解除其該項廠務或勞役，但應因有權要求服役之州的請求，將其人交出。

第三款　國會得准許新州加入合衆國，但新州不得建立於其他任何州之管轄區域內。同時未經關係州州議會及國會之許可，不得合併兩州或兩州以上或各州之部份以建立新州。

國會有權處分並制定關於合衆國所有之土地或其他財產之必要規則與條例。本憲法之規定，不得解釋為損害合衆國或某一州之權利。

第四款　美國應保證全國各州實行共和政體，保護各州不受外侮，並應各州州議會或行政機關（當州議會無法召集時）之請求平定內亂。

第五條

國會遇兩院議員三分之二人數認為必要時，應提出本憲法之修正案，或因各州三分之二之州議會之請求，召集會議以提修正案。以上兩種情形中之任何一種修正案，經各州四分之三之州議會或經各州四分之三之會議批准時，即認為本憲法之一部份而發生效力。至於採用何種批准方式，則由國會提議之。惟於一八〇八年前所制定之修正案，無論如何不得影響本憲法第一條第九款第一、第四兩項之規定。無論何州，如未經其同意，不得剝奪其在參議院中之平等參政權。

第六條

本憲法通過前所訂之債務及所立之契約，在本憲法上對美國仍屬有效，其效力與在邦聯時代相同。本憲法，與依據本憲法所制定之美國法律，及以美國之權力所締結或將締結之條約，均為全國之最高法律。縱使與任何州之憲法或法律有所牴觸，各州法院之法官均應遵守之。

前述之參議員與衆議員、各州州議會議員，及美國與各州所有行政官員與司法應宣誓或宣言擁護本憲法，但不得以宗教上之差別標準為受任美國政府下任何官職或公共職務之必要條件。

第七條

經九州州議會批准後，本憲法應即成立，在批准本憲法之各州內亦即發生效力。

本憲於西元一七八七年，即美利堅合衆國獨立之第十二年，

九月十七日經會議中出席各州之一致同意所制定。

（以下為維吉尼亞州代表兼會議主席華盛頓，及各州代表之署名，從略。）

美國憲法增修條款

第一條

國會不得制定關於下列事項之法律：確立宗教或禁止信教之自由；剝奪人民言論或出版之自由；剝奪人民和平集會及向政府陳述救濟之請願權利。

第二條

不得侵害為保障每一自由州之治安所必須成立紀律嚴明之民團以及人民擁有和攜帶武器之自由。

第三條

未經屋主之同意，不得於平時駐紮軍隊於民房。除依法律規定之程序外，亦不得於戰時於民房駐紮軍隊。

第四條

人民有保護其身體、住所、文件與財產之權利，不受無理拘捕、搜索和扣押，並不得非法侵犯。除有正當理由，經宣誓或代誓宣言，並詳載搜索之地點、拘捕之人或收押之物外，不得頒發搜索票、拘票或扣押狀。

第五條

非經大陪審團提起公訴，人民不受死罪或辱罪之審判，惟發生於戰時或國難時服現役之陸海軍中或民團中之案件，不在此限。受同一犯罪處分者，不得令其受兩次性命或身體上之危險。不得強迫刑事罪犯自證其罪，亦不得未經正當法律程序而剝奪任何人之生命、自由或財產。非有相當賠償，不得將私產收為公用。

第六條

在一切刑事訴訟中，被告應享受下列之權利：

一、由發生罪案之州或區域之公正陪審團予以迅速之公開審判，該區域當以法律先行確定之。

二、接受關於告發事件之性質與理由之通知。

三、准予對造證人對質。

四、應以強制程序取得有利於本人之證人，並受律師辯護之協助。

第七條

在普通法上之訴訟，其訴訟標的如超過二十元者，有受陪審團審判之權。由陪審團審判之案件，除依普通法上之規定外，不得於美國任何法院中再加審理。

第八條

在一切案件中，不得要求過多的保證金，亦不得科以過重之

罰金，或處以非常殘酷之刑罰。

第九條

不得因本憲法列舉某種權利而認為人民所保留之其他權利可以被取消或輕忽。

第十條

本憲法所未授與中央或未禁止各州行使之權限，皆保留於各州或人民。

第十一條

美國之司法權，對於他州公民或外國公民或臣民控訴美國任何一州之普通法或衡平法上之訴訟案，不得行使之。

第十二條

選舉人應集合於本州，投票選舉總統和副總統，其中至少應有一人為非與選舉人同住一州之居民。選舉人應於選票上註明被選為總統之人名，並於另一張選票上註明被選為副總統之人名。並分別造具總統當選人與副總統當選人及每人所得票數之名單。各項名單應由選舉人簽名並證明之，封印後即送達美國政府所在地，逕交參議院議長。參議院議長應於全體參議員和眾議員面前，拆開所有證明書並估算票數。凡獲得選舉人票數最多者即當選為總統，惟其票數須為選舉人總數之過半數。若無人能得此項過半數時，眾議院應從名單上得票較多數的前三名中，投票選舉一人為總統。依據此項程序選舉總統時，由各州投票，每州代表

各投一票。選舉總統之法定人數由各州所選出衆議員三分之二之人數，以各州之過半數為當選。如衆議院有選舉總統之權而於次年三月四日尚未選出總統時，則副總統應依據總統亡故或憲法所規定之其他條件，執行總統職務。獲得副總統選舉票最多者即當選為副總統，惟該數須為所有選舉人總數之過半數。若無人能獲得此項過半數。參議院應從名單上得票比較多數之前二名中，選舉一人為副總統。選舉副總統之法定人數由參議員三分之二人數組成，且須全體參議員之過半數為當選。憲法規定無資格當選為總統者，亦不得當選為美國副總統。

第十三條

第一款　美國境內或屬美國管轄區域內，不准有奴隸判度或強迫勞役制之存在，但用以懲罰被判決為犯罪者，不在此限。

第二款　國會有制定適當法律以執行本條款之權。

第十四條

第一款　凡出生或歸化於美國並受其管轄之人，皆為美利堅合衆國及其所居之州的公民。無論何州，不得制定或執行剝奪美國公民之特權或赦免之法律。亦不得未經正當法律程序剝奪任何人之生命、自由或財產。並不得不給予該州管轄區內之任何人以法律上之同等保護。

第二款　各州之衆議員人數，應按其人口之多寡分配之，除不納稅之印第安人外。此項人口數目包括每州人口總數。各州之男性居民，除因犯叛國或其他罪不計外，年滿二十一歲且為美國公民者，其選舉美國總統舉副總統之選舉人、國會

議員、一州之行政官，或該州州議會議員之權利被否定時，該州代表人數應按此男性公民人數與該州年齡達二十一歲之男性公民總數比例核減之。

第三款　凡為國會議員、美國政府官員、州議會議員，或州之行政官及司法官而曾宣誓擁護美國憲法者，如曾對美國作亂叛謀，或幫助慰藉美國之敵人時，皆不得為國會參議員、衆議員，或總統與副總統之選舉人，或在美國政府，或任何一州政府下任文官或武官官職。但該項公權，得由國會中每院三分之二之投票恢復之。

第四款　凡經法律認可之美國公民，包括為支付有功於平定內亂或叛逆者之養老金與獎勵金所負之國債，不得否認之。但美國或任何一州皆不得承擔或償付為資助對美國作亂或謀叛所負之債務，或因任何奴隸之喪失或解放所需求之償。所有各該項債務與要求，只應認定其為非法而不產生效力。

第五款　國會有制定適當法律以執行本條款之權。

第十五條

第一款　美國或其任何一州，不得因種族、膚色、或曾為奴隸之身分而否定或剝奪任何美國公民之投票權。

第二款　國會有制定適當法律以執行本條款之權。

第十六條

國會有賦課並徵收所得稅之權，不必問所得稅之來源。其收入不必分配於各州，亦不必根據户口調查統計以定稅率及數

目。

第十七條

第一款　美國參議院由每州人民選舉二人組織之。參議員各有一表決權，其任期為六年。各州選舉人應具州議會之議員選舉人所需之資格。

第二款　任何一州所選出之參議員遇有缺額時，該州行政官得頒佈選舉令以補該項職缺。惟任何州之州議會得授權於行政官，在人民依州議會之命令選舉以補此缺額前，任命臨時議員。

第三款　本增修案對於本條款被批准為美國憲法之一部份而發生效力之前所選出各參議員之選舉及任期，不發生影響。

第十八條

第一款　自本條款批准一年後，凡在美國及其所管轄之土地區域內，製造販賣或轉運酒類飲料者，均應禁止。其輸入或輸出於美國及其所管轄之土地者，亦應禁止。

第二款　國會與各州均有制定適當法律以執行本條款之權。

第三款　本條款除依據本憲法規定經各州州議會於國會將本條款提交各州之日起七年內，批准為本憲法之修正案之外，不發生效力。

第十九條

第一款　美國或各州不得因性別而否定或剝奪美國國民之投票權。

第二款　國會有制定適當法律以執行本條款之權。

第二十條

第一款　在本案未修改前，總統與副總統之任期，應於任期屆滿之年一月二十日午時終止。參議員與衆議員之任期應於原定任期屆滿之年一月三日午時終止，其繼任者之任期即於同時開始。

第二款　國會每年至少應開會一次，除國會以法律另定日期外，該項會議應於一月三日午時開始。

第三款　如當選總統在規定接任日期以前身故，當選之副總統應繼任為總統。如規定之總統接任日期已屆而總統當未選出，或當選之總統未能就職，則當選之副總統應代行總統職權，至總統就職時為止。若當選之總統與副總統均未就職時，國會得以法律宣佈應行代理總統職之人，或代行總統職權者之選舉方法。該指定人應即依法代理總統職務，至總統或副總統就職時為止。

第四款　國會得以法律規定衆議院於有權選舉時所可選為總統之人中任何人亡故之事件，及參議院於有權選舉時所可選為副總統之人中任何人亡故之事件。

第五款　第一與第二兩款應於本案獲批准後十月十五日生效。

第六款　本條款除經各州四分之三議會於國會提出本條款之日起七年內批准為美國憲法之修正案外，不發生效力。

第二十一條

第一款　美國憲法增修條文第十八條應即廢止。

第二款　凡違反法律，在美國各州及其所管轄之土地內轉運或輸

入酒類飲料以交付或使用者，均應禁止。本條款除依本憲法之規定，經各州議會於國會將本條款提交各州之日起七年內，批准為本憲之修正案之外，不發生效力。

第二十二條

第一款　任何人被選為總統者，不得超過兩任。任何人繼任為總統或代行總統之職權者，其期間如超過一任中兩年以上者，任滿後僅能獲選連任一次。本條款對國會提出本修正案時之總統不得適用。本條款對於施行時已繼任為總統或代行總統職權而補足原任期間者，亦不得適用。

第二款　本條款除經各州四分之三之議會於國會提出本條款之日起七年內，批准為美國憲法之修正案外，不發生效力。

第二十三條

第一款　組成美國政府最高職位的選舉區係依國會之規定而任命之。

各州所擁有的總統、副總統選舉人數應等同於該州所擁有的聯邦參議員及衆議員人數，即使人口最少的州亦是如此。他們係國家另行任命的人員，主要目的為選舉總統與副總統。他們須於各選區集會並依第十二條修正案的規定執行其職務。

第二款　國會有權制定適當法律以執行本條款之權。

第二十四條

第一款　任何美國公民不得因未繳納個人稅或其他稅捐而遭美國或

任何一州拒剝奪其於初選或其他選舉中投票選出總統或副總統、總統或副總統的選舉人及聯邦國會參、衆議員之權利。

第二款 國會有權制定適當法律以執行本條款之權。

第二十五條

第一款 如遇總統因免職、亡故或辭職而去位時，副總統即繼任成為總統。

第二款 如遇副總統職位出缺時，總統應經國會兩院多數決的認可提名副總統的繼位人選。

第三款 如遇總統以書面聲明向參議院臨時議長和衆議院議長傳達他無法執行其個人之權限與職務的意願時，副總統得於此書面聲明當未傳達前，以代理總統之地位執行總統的權限與職務。

第四款 如遇副總統及行政部門主要首長或其他如國會等多數以書面聲明向參議院臨時議長和衆議院議長傳達總統無法執行其個人之權限與職務之訊息時，副總統應立即接受其權限與職務而成為代理總統。

據此，當總統以書面聲明向參議院臨時議長及衆議院議長傳達他仍能力執行其職務時，除非副總統及行政部門主要首長或其他如國會等多數能於四日內以書面聲明向參議院臨時議長和衆議院議長傳達總統無法執行其個人之權限與職務之訊息時，總統仍應保留其權限與職務。因此，若非於會期間，國會應於四十八小時內集會以決定此議題。若於收到書面聲明的二十一日內，並於休會期間，國會集會後之二十一日

內，國會兩院能以三分之二多數決定總統無法執行其權限與職務時，副總統應繼續執行代理總統的職務。否則，總統應保留其權限與職務。

第二十六條

第一款　凡年滿十八歲之美國公民的投票權不得被美國或任何一州以年齡為由拒絕或剝奪。

第二款　國會得制定適當法律以執行本條款之權。

第二十七條

在眾議員選舉之前，任何變更參議員和眾議員薪資報酬之立法一律無效。